

## YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 2 | 2015

# Selvitys rakennusalan toimilupajärjestelmästä

**Mikko Wennberg, Olli Oosi ja Nita Korhonen**



# Selvitys rakennusalan toimilupajärjestelmästä

**Mikko Wennberg, Olli Oosi ja Nita Korhonen**

Helsinki 2015

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



Ympäristöministeriö  
Miljöministeriet  
Ministry of the Environment

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 2 | 2015  
Ympäristöministeriö  
Rakennetun ympäristön osasto

Taitto: Marianne Laune

Julkaisu on saatavana vain internetistä:  
[www.ym.fi/julkaisut](http://www.ym.fi/julkaisut)

Helsinki 2015

ISBN 978-952-11-4380-9 (PDF)  
ISSN 1796-170X (verkkokoj.)

## ESIPUHE

Kuudennessa talousrikostorjuntaohjelmassa asetettiin ympäristöministeriölle selvitettäväksi *mahdollisuudet luoda rakennusallalle valtuutettu urakoitsijajärjestelmä, jolla edistetään yritysten mahdollisuutta varmistaa yhteistyökumppaniensa sitoutuminen lakisääteisten velvoitteiden hoitamiseen sekä parantaa rakentamisen laatua.*

Viime vuosina rakennusalan harmaan talouden torjumisen kehittämiseksi on tehty useita toimenpiteitä, kuten käännetyn arvonnäkökulman käyttöönotto, tilaajavastuun kehittäminen, yritysten ilmoitusmenettely ja työntekijöiden veronumeron käyttöönotto. Myös rakentamisen laadun parantamiseen on panostettu niin alan toimijoiden kuin viranomaisten erilaisilla toimilla. Esimerkkeinä voidaan mainita eri urakoitsijoiden ja rakennuttajien laadun parantamishankkeet, Rakentamisen laatu RALA ry:n tarjoamat erilaiset palvelut ja rakentamisen säädösten ja valvonnan kehittämiseen liittyvät toimet.

Toimenpiteitä harmaan talouden ehkäisemiseksi ja rakentamisen laadun parantamiseksi tarvitaan myös jatkossa. Yhtenä vaihtoehtona olisi ottaa koko rakennussektorilla tai sen osalla käyttöön toimilupajärjestelmä, jossa yritys tarvitsisi liiketoimintaa harjoittaakseen voimassa olevan toimiluvan. Tässä selvityksessä tarkastellaan toimilupajärjestelmään liittyviä hyötyjä, haittoja sekä kustannuksia.

Selvityksen ovat toteuttaneet Owl Group Oy:ssä Mikko Wennberg, Olli Oosi ja Nita Korhonen. Ympäristöministeriön puolelta työtä ovat ohjanneet rahoitusylitarkastaja Timo Tähtinen ja ylitarkastaja Juho Korpi.



## SISÄLLYS

<b>Esipuhe</b> .....	3
<b>1 Johdanto</b> .....	7
<b>2 Selvityksen tehtävä, toteutus ja aineistot</b> .....	8
<b>3 Katsaus rakennusalan harmaan talouden ja laadun parantamisen keinoihin</b> .....	10
3.1 Yleinen katsaus rakennusalan harmaan talouden ja laadun parantamisen keinoihin .....	10
3.2 Norja – Pätevien toimijoiden säätely .....	16
3.3 Itävalta .....	17
3.4 Alankomaat – Pääurakoitsijan vastuu alihankinnasta .....	20
3.5 Australia – Lisensointijärjestelmä .....	21
<b>4 Selvityksen keskeiset havainnot</b> .....	24
4.1 Toimilupajärjestelmän lähtökohdat sekä mahdolliset elementit .....	24
4.2 Toimilupajärjestelmän kansantaloudelliset hyödyt .....	30
4.3 Toimilupajärjestelmän haitat yrityksille .....	33
4.4 Arvio tarvittavista viranomaisresursseista toimilupien myöntämiseen ja valvontaan .....	35
<b>5 Johtopäätökset: Kannattaako toimilupajärjestelmä?</b> .....	37
<b>Lähteet</b> .....	42
<b>Liite: Kansalliset alakohtaiset lupa-/rekisteröintijärjestelmät</b> .....	44
<b>Kuvailulehti</b> .....	49
<b>Presentationsblad</b> .....	50





# 1 Johdanto

Tämä selvitys toteuttaa kuudetta talousrikstorjuntaohjelmaa, jonka kohta 5 kuuluu: ”Selvitetään mahdollisuudet luoda rakennusallalle valtuutettu urakoitsijajärjestelmä, jolla edistetään yritysten mahdollisuutta varmistaa yhteistyökumppaniensa sitoutuminen lakisääteisten velvoitteiden hoitamiseen sekä parantaa rakentamisen laatua.

Tämä selvitys tarkastelee sitä, millainen edellä mainittu toimilupajärjestelmä voisi olla ja millaisia hyötyjä sekä haittoja siitä olisi. Selvitys perustuu rakennusalan sidosryhmien haastatteluihin ja tätä kautta muodostettuun hypoteesiin toimiluvan eri elementeistä. Kaikkien elementtien täsmällisiä yksityiskohtia tai juridisia seurauksia ei voida tällä aikataululla toteutetussa selvityksessä analysoida, vaan selvityksen tarkoituksena on luoda pohjaa toimilupajärjestelmän jatkokehittämiselle. Selvyiden vuoksi on todettava, ettei kaikilla sidosryhmillä ole ollut selkeää käsitystä mitä toimilupajärjestelmä käytännössä tarkoittaisi.

Luvussa kaksi on esitetty selvityksen aineistot. Luvussa kolme on esitetty lyhyt katsaus siihen, mitä rakennusallalla on harmaan talouden ja laadun kehittämiseksi tehty ja millaisia toimilupaa muistuttavia malleja on kehitetty muissa maissa. Luvussa neljä on esitetty selvityksen haastatteluihin ja kyselyyn perustuvat keskeiset havainnot. Luvussa konstruoidaan ajatus toimilupajärjestelmästä ja analysoidaan sen hyötyjä ja kustannuksia eri toimijoiden esittämien näkökantojen pohjalta. Luvussa viisi esitetään selvityksen tekijöiden johtopäätökset ja suositukset.

Selvitys on toteutettu syksyllä 2014 ja sen puitteissa on kuultu laajasti eri sidosryhmiä.

## 2 Selvityksen tehtävä, toteutus ja aineistot

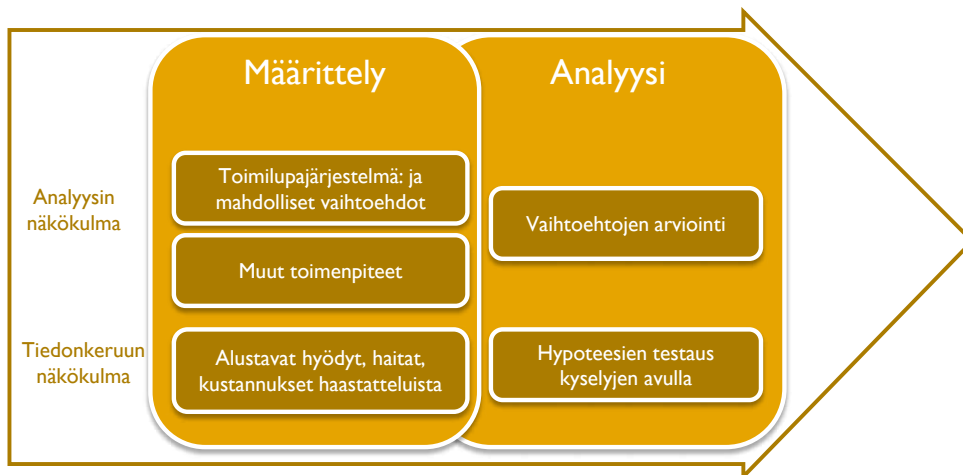
Selvityksen ensijaisena tavoitteena on rakennusalan toimilupamenettelyn analysoiminen eri näkökulmista. Selvityksen keskeiset kysymykset ovat:

1. Minkälaisia ja minkä suuruisia hyötyjä toimilupajärjestelmällä olisi tarjottavana talonrakentamisessa verrattuna nykyisiin rakentamisen harmaan talouden torjunnan ja laadun parantamisen toimenpiteisiin nähden kansantalouden näkökulmasta?
2. Mitä ja minkä suuruisia haittoja toimilupajärjestelmästä syntyisi talonrakennusosalle?
3. Arvio siitä, minkä suuruisia viranomaisresursseja toimilupien myöntäminen ja valvonta talonrakennusosalalla edellyttäisi sekä
4. Voisiko toimilupajärjestelmä tarjota tehdyn selvityksen perusteella toimivan ja kustannustehokkaan ratkaisun rakennusalan harmaan talouden torjuntaan ja laadun parantamiseen?

Selvitys toteutettiin elokuun ja joulukuun 2014 välisenä aikana. Selvityksen toteutusta on havainnollistettu kuvassa 1. Selvitystyön ensimmäisessä vaiheessa perehdyttiin kirjallisiin aineistoihin ja toteutettiin sidosryhmien haastatteluja. Haastattelujen tarkoituksena oli selvittää, miten sidosryhmät suhtautuvat toimilupajärjestelmään sekä kuulla heidän näkemyksiään siitä, minkälaisia elementtejä toimilupajärjestelmä voisi pitää sisällään. Aineiston perusteella luonnosteltiin toimilupajärjestelmän eri toteutusvaihtoehtoja. Toisessa vaiheessa analysoitiin ja arvioitiin näitä vaihtoehtoja tutkimuskysymysten mukaisesti. Keskeisiä sidosryhmiä haastateltiin kuultaekseen heidän näkemyksiään esitettyjen vaihtoehtojen eduista, haitoista ja riskeistä. Lisäksi toteutettiin sähköinen kysely Rakentamisen laatu ry:n asiakasyrityksille, joilla on jokin sen myöntämä pätevyys. Tarkoituksena oli selvittää tarkemmin, minkälaisia kustannuksia yritysten puolelta pätevyyden osoittamiseen liittyy. Lisäksi yrityksille annettiin mahdollisuus halutessaan kommentoida toimilupajärjestelmää. Kyselyyn vastasi 89 yritystä.

Selvityksen aikana on siten haastateltu keskeisiä sidosryhmiä yhteen tai kahteen kertaan. Haastatellut tahot on listattu alla.

- Arkkitehtitoimistojen liitto ATL
- Eduskunta
- Harmaa Hirvi Oy
- Rakennuksen laatu RALA
- Rakennusinsinöörien Liitto IRL
- Rakennusliitto
- Rakennusteollisuus RT
- Suomen Arkkitehtiliitto SAFA
- Suomen Kiinteistöliitto
- Suomen Omakotiliitto
- Tilaajavastuu Oy
- Työ- ja elinkeinoministeriö
- Valtiovarainministeriö
- Verohallinto
- Yritykset (8 kpl)



Kuva 1 Selvityksen toteutus

## 3 Katsaus rakennusalan harmaan talouden ja laadun parantamisen keinoihin

### 3.1

#### **Yleinen katsaus rakennusalan harmaan talouden ja laadun parantamisen keinoihin**

Tässä kirjallisuuskatsauksessa on kuvattu yleisesti rakennusalan harmaata taloutta koskevaa ongelmaa, kansainvälisiä valvontakeinoja ja valvonnan nykytilaa. Osio sisältää myös lyhyen katsauksen Suomen nykyisiin valvontakeinoihin. Maakohtaisia esimerkkejä rakennusalan valvontajärjestelmistä on esitetty tarkemmin alaluvuissa 3.2.-3.5.

#### **Rakennusalan sääntelyn ja valvonnan keinot vaihtelevat**

Rakennusalan valvonnan keinot vaihtelevat huomattavasti eri valtioiden välillä jopa Euroopan unionin sisällä. Rakennusalan sääntelyn ja valvonnan fokus on jaettavissa karkeasti kahteen päälinjaan. Osassa maita fokus on selvemmin itse rakennusalan toiminnan sääntelyssä, kun taas osa maista keskittyy markkinoille pääsyn rajaamiseen asettamalla erilaisia vaatimuksia alan ammattilaisille ja yrityksille (Euroopan komissio 2012). Suomessa rakentamisen lainsäädäntö ja sen nojalla annetut asetukset koskevat pääsääntöisesti rakennuksille asetettuja teknisiä vaatimuksia (Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999, 117 §) kuten muissakin EU-maissa (ml. Ruotsi ja Alankomaat). Sen lisäksi maankäyttö- ja rakennuslaki koskee rakennushankkeeseen ryhtyvälle asetettuja vaatimuksia (Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999, 119 §) sekä suunnittelijoiden ja työnjohtajien tehtäviä ja kelpoisuuksia koskevia vaatimuksia. Laissa myös säädetään rakennusluvasta, rakennusvalvonnan tehtävistä sekä rakennustyön aikaisista tarkastuksista ja katselmuksista. Sääntelemällä toimijoiden kelpoisuuksista on tarkoituksella 1990-luvun lopulta lähtien siirretty vastuuta suunnittelutehtävien ja työnjohtotehtävien vaatimusten mukaisuudesta itse tekijöille. Rakennusvalvontaviranomainen ei enää tarkasta esimerkiksi rakennesuunnitelmia vaan niiden säästöstenmukaisuudesta vastaa suunnittelija. Tämä menettely korostaa suunnittelijan ammattitaidon merkitystä. (Tästä tarkemmin myöhemmin)

#### **Laadun parantaminen ammattipätevyyden osoittamisella**

Toistaiseksi vain muutamassa maassa säännellään rakennusalalla toimivaa ammattikuntaa tai tällainen sääntely on vähäistä. Kun puhutaan rakennusalalla toimivien ammattikuntien sääntelystä, on useimmiten kyse suunnittelijoina toimivien sääntelystä. Ainoastaan arkkitehtinä toimimista on lähes kaikissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa rajoitettu. Pohjoismaissa myös sähköurakoitsijan ammatti on pääsääntöisesti säännelty. Esimerkiksi Tanskassa arkkitehdin ammatti ei ole kuitenkaan säännelty, toisin kuin muun muassa rakennusinsinööriin, sähköurakoitsijan, putkimiehen, kaasu-, viemäri- ja

puhtaanapitoasentajien sekä viemäriurakoitsijoiden ammatit. Saksassa ja Espanjassa ammattikuntien sääntely on hyvin osavaltio- ja aluekohtaista. (Euroopan komissio 2012).

Säänneltyjen ammattien osalta vaadittava informaatio vaihtelee myös valtioittain. Perustietojen lisäksi esimerkiksi Slovakiassa, Sloveniassa ja Tanskassa vaaditaan todisteita toimijan moitteettomasta luonteesta, esimerkiksi ote rikosrekisteristä. Myös ansioluetteloiden ja ammattihistorian esittämistä pyydetään usein. Useassa valtiossa esimerkiksi ulkomaiselta palveluntarjoajalta saatetaan vaatia kahden vuoden ammatillisen työhistorian esittämistä, jos ammatti ei ole urakoitsijan kotimaassa säännelty.

Sen sijaan ammatillisenssin saamiseksi vaaditaan Euroopassa vain harvoin rahallista korvausta. Esimerkiksi Tšekissä vaaditaan noin 80 euron suuruinen maksu arkkitehteiltä ja insinööreiltä (Euroopan komissio 2012). Norjassa on lisäksi erityinen vapaaehtoinen toimilupajärjestelmä, johon liittyäkseen toimijan tulee maksaa 2 100 Norjan kruunun suuruinen maksu.

Liiallinen luottaminen pelkkään ammattivaatimuksia koskevaan toimilupajärjestelmään voi olla ongelmallista. Esimerkiksi Itävallan toimilupajärjestelmä, jossa ainoastaan lisensoidut rakentajat voivat toimia alalla, sisältää riskin hintojen nousemisesta ja rakennustöiden hitaasta etenemisestä. Siten järjestelmät, jotka luottavat voimakkaasti lisensoituihin ammatilaisiin, vaativat strategioita toimitusvarmuuden käsittelemiseen. (World Bank Group 2013).

## **Harmaan talouden kitkeminen valvontakeinoin**

Toimilupajärjestelmän sijaan rakennustyömailla työskenteleviä seurataan joissain valtioissa muun muassa tunnistekorttien avulla. Suomen lisäksi tällainen tunnistekortti on käytössä esimerkiksi Norjassa (jossa on tosin myös toimilupajärjestelmä) ja Luxemburgissa. Norjassa tunnistekortit ovat olleet käytössä vuodesta 2008 lähtien, ja sellaisen saamiseksi sekä työnantajan että työntekijän täytyy olla rekisteröitynä erilaisissa pakollisissa rekistereissä kuten verorekisterissä. Tunnistekorttien ensisijainen tehtävä on estää pimeää työtä. (Eurofound 2014).

Myös pyrkimys vaikuttaa harmaaseen talouteen verojärjestelmän kautta on hyvin yleinen. Esimerkiksi Tanskassa kaikki rakennusalan palvelut, joiden kokonaissumma ylittää 1 345 euroa tulee maksaa digitaalisesti. Lisäksi maan veroministeriöllä on oikeus tarkastaa yksityistä omaisuutta, kun kohteessa suoritetaan ammattiluonteista työtä. Ruotsissa ja Suomessa käytössä on taas käännetty arvonlisäverovelvollisuus. (Eurofound 2014).

Iso-Britanniassa verovalvonnan tehostamiseksi on käytössä erilaisia rekisteröintikortteja yritykselle, jotka vaativat rakennuttajien ja sen alihankkijoiden rekisteröintiä paikalliselle verohallinnolle. Iso-Britannian järjestelmää on arvioitu vuonna 2010, jolloin sen todettiin olevan tehokas metodi verojen maksun varmistamisessa. Toisaalta järjestelmän todettiin olevan heikko esimerkiksi väärin ilmoitusten tunnistamisessa. (Eurofound 2014).

Useissa maissa on jollain tasolla myös olemassa pääurakoitsijan vastuurakenteita alihankkijoidensa suhteen. Kenties laajin vastuu Euroopassa on Alankomaissa, jossa pääurakoitsija vastaa koko alihankkijaketjustaan. Itävallassa, Ranskassa ja Italiassa pääurakoitsijan vastuulaseke on kehitetty pääosin rajat ylittävää toimintaa ajatellen.

## **Hyvät käytännöt**

World Bank Group on julkaissut vuonna 2013 raportin, jossa se pyrkii kuvaamaan rakennusalan sääntelemistä koskevia hyviä käytäntöjä. Raportissa todetaan kokemuksen osoittaneen, että rakennusalan sääntelyä koskevissa reformeissa on ollut erityisesti kaksi ongelmakohtaa: reformit ovat olleet liian pieniä ja keskittyneet liikaa lakipykäliin ja teknisiin aspekteihin, kun taas urakoitsijoiden vastuullisuuden ja

paremman hallintotavan lisääminen on jäänyt vähäiselle huomiolle. Raportissa todetaankin parhaiden lainsäädännöllisten reformien alalla olevan niitä, jotka kannustavat rakennuttajia ja muita alan toimijoita läpinäkyvään toimintaan.

Viimeisten parin vuosikymmenen aikana useiden maiden lainsäädännössä ollaankin siirrytty perinteisimmistä valvontamenetelmistä uudenvuotteen yhteistyötä korostaviin mekanismeihin. Kolme pääasiallista strategiaa on havaittavissa: yhteistyörakenteiden etsiminen/ luominen yksityisen sektorin rakennusalan ammattilaisten kanssa, keskittyminen riskien hallintaan sekä tieto- ja viestintäteknologiaratkaisujen hyödyntäminen. Suomessa jälkimmäistä strategiaa on toteutettu muun muassa julkisten rekisterien ja Tilaaavastuu-palvelun muodossa. (World Bank Group 2013).

Yhteistyörakenteet julkisen ja yksityisen sektorin välillä vaihtelevat nekin huomattavasti valtioittain, mutta hyvänä esimerkkinä voidaan mainita Itävallan järjestelmä, jossa lisensoidut rakennusalan insinöörit toteuttavat rakennustyömaiden tarkastukset ja valvonnan. Itse lupien myöntäminen on kuitenkin paikallisen julkisen tason tehtävä. Kolumbiassa järjestelmä on päinvastainen: julkisesti lisensoidut yksityiset insinöörit käsittelevät rakennussuunnitelmat ja myöntävät luvat, jonka jälkeen valvontaa ja tarkastuksia toteuttavat kunnat.

World Bank Group tunnistaa raportissaan rakennusalan sääntelyn koostuvan kahdeksasta kriittisestä politiikkaosasta, joiden huomioiminen on keskeistä toimivan rakennusvalvonnan prosessin luomiseksi ja sääntelyn hyvän lopputuloksen takaamiseksi. Osa-alueiden yhtäaikaista käsittelyä ei ole välttämätöntä lainsäädäntöä uudistettaessa, mutta kaikki vaikuttavat keskeisesti niin yksityisten toimijoiden käyttäytymiseen kuin valvojan toimijan transaktiokustannuksiin. Nämä kahdeksan kriittistä osaa on esitetty kuvassa 2.



Kuva 2 Kahdeksan rakennusalan sääntelyjärjestelmän kriittistä osaa (World Bank Group).

## Rakennusalan harmaa talous ja valvonta Suomessa

Rakennusalan nähdään olevan Suomessa yhä eniten harmaan talouden ongelmia sisältävä toimiala. Esimerkiksi vuonna 2010 tehdyssä selvityksessä (Markku Hirvonen et al. 2010) todettiin rakennustoiminnasta maksettavien arvonlisäverojen vajauksen olleen vuonna 2008 runsaat 260 miljoonaa euroa. Harmaata työvoimaa arvioitiin samana vuonna olleen 9 000 henkilötyövuotta tarkoittaen noin 360 miljoonan euron salattuja tuloja. Suomessa tähän merkittävään ongelmaan on toistaiseksi pyritty pureutumaan pääasiassa tilaajavastuulain, käännetyin arvonlisäverovelvollisuuden ja veronumerojärjestelmän avulla.

### Tilaajavastuulaki

Suomessa rakennusalaa on pyritty sääntelemään muun muassa vuonna 2007 voimaan astuneella tilaajavastuulla (HE18/2012). Tilaajavastuulain noudattamista valvoo Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue koko Suomen osalta. Lainsäädäntönä tilaajavastuulaki ei kuitenkaan ole rakennusalalle nimenomaisesti asetettu laki, joskin rakennusalalla on erityisvaatimuksia.

Rakennusalalla laki koskee rakennuttajia ja kaikkia sopimusketjussa toimivia yrityksiä ja itsenäisiä työnsuorittajia. Lain keskeinen velvoite on työn tilaajalla, jonka tulee tarkistaa, että hänen sopimuskumppaninsa ovat hoitaneet lainmukaiset velvoitteensa. Näitä velvoitteita ovat:

- Selvitys yrityksen merkitsemisestä ennakoperintärekisteriin, työnantajarekisteriin ja arvonlisäverovelvollisten rekisteriin (Ennakoperintälaki 1118/1996 ja arvonlisäverolaki 1501/1993).
- Kaupparekisteriote
- Todistus verojen maksamisesta
- Todistukset eläkevakuutuksesta
- Selvitys työhön sovellettavasta työehtosopimuksesta
- Rakennusalalla todistus lakisääteisen tapaturmavakuutuksen järjestämisestä.

Tilaajavastuulakia on arvioitu niin sisäisesti työryhmässä kuin riippumattoman tahon toimesta viimeksi vuoden 2013 loppupuolella. Tällöin rakennusalalta erityisesti vaadittavaa selvitystä tapaturmavakuutuksesta pidettiin hyvänä, joskin sen käytäntöihin liittyy vielä haasteita. Selvityksessä todettiin haasteena esimerkiksi se, että laki vaati toistaiseksi vain selvityksen vakuutuksen ottamisesta, eikä todistusta itse vakuutusmaksujen maksamisesta.

Tilaajavastuulain mukaan tilaajalle voidaan määrätä laiminlyöntimaksu, jos tilaaja laiminlyö selvitysvelvollisuuttaan, tekee sopimuksen liiketoimintakiellossa olevan tahon kanssa tai tekee sopimuksen käsittäen, että osapuolella ei ole aikomusta täyttää lakisääteisiä velvoitteitaan. Rakennusalalla tämä laiminlyöntimaksu on korotettu, eli tavallisen 1 600-16 000 euron laiminlyöntimaksun sijaan maksu voi nousta 50 000 euroon. Tätä korotettua laiminlyöntimaksua on pidetty selvityksissä tarpeellisenä alan erityisluonteen vuoksi.

### Veronumero ja veronumerorekisteri

Rakennusalaan liittyy Suomessa myös erityinen Verohallinnon ylläpitämä rakennusalan veronumerorekisteri, josta on vapaasti tarkistettavissa nimen ja veronumeron vastaavuus. Rekisteriin tallennetaan henkilön nimi, henkilötunnus ja veronumero. Julkisen rekisterin tarkoituksena on mahdollistaa rakennusalalla työskentelevien henkilötunnisteen oikeellisuuden tarkistaminen.

Rakennuttajan tai muun rakennusalan työnantajan on pidettävä huoli, että kaikilla rakennustyömaan työntekijöillä on kuvallinen tunniste. Veronumerojärjestelmää valvovat aluehallintoviraston työsuojeluviranomaiset. Mikäli veronumero puuttuu kuvallisesta kortista, ei henkilöllä ole oikeutta työskennellä rakennustyömaalla. Lisäksi laiminlyönnistä voi seurata sanktio työturvallisuusrikkomuksena. Vastuu ei ole yksittäisellä työntekijällä vaan yrityksellä. Tunnistetta ei toistaiseksi vaadita tilapäisesti tavaraa työmaalle kuljettavilta henkilöiltä eikä sellaisilla työmailla työskenteleviltä, joissa rakennustyö tapahtuu yksityishenkilön omaan käyttöön.

Veronumero on otettu tunnistekortteihin mukaan syyskuusta 2012 lähtien ja koskee kaikkia rakennustyömaita. Rakennustyömaalla työskentelevän henkilön työn luonne ei siten merkitse veronumerovelvollisuuden syntymiseen. Veronumero on oltava esillä tunnistekortissa niin siivoojalla, suunnittelijalla kuin esimerkiksi toimistotyöntekijällä, joka työskentelee rakennustyömaalla.

## Rakennusalan käännetty arvonlisäverovelvollisuus

Rakennusalan käännetty verovelvollisuus on otettu Suomessa käyttöön huhtikuussa 2011. Lakia sovelletaan Suomessa myytäviin rakentamispalveluihin silloin, kun ostaja on elinkeinonharjoittaja joka muutoin kuin satunnaisesti myy rakentamispalveluita. Käytännössä käännetty arvonlisäverovelvollisuus tarkoittaa, että arvonlisäveron tilittää palvelun ostaja eikä sen myyjä. Lainmuutoksen nimenomainen tehtävä on torjua harmaata taloutta ja talousrikollisuutta alalla. Lisäksi järjestelmän toivotaan parantavan erityisesti rehellisesti toimivien yritysten asemaa.

## Maankäyttö- ja rakennuslaki

Säädettäessä nykyinen maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) luotiin pääsuunnittelijajärjestelmä ja säädettiin aiempaa täsmällisemmin kaikkien suunnittelijoiden ja rakennustyönjohtajien vastuista ja tehtävistä sekä kelpoisuusvaatimuksista. Suunnittelualakohtaiset tarkat tutkinto- ja kokemusvaatimukset määritettiin ympäristöministeriön asetuksessa. Tällä haluttiin korostaa, että osaavalla suunnittelulla on keskeinen merkitys rakentamisen laadun kannalta.

Tällä hallituskaudella pääsuunnittelijaa ja arkkitehtisuunnittelua koskevaa sääntelyä on uudistettu samalla kun rakennushankkeeseen ryhtyvän velvollisuuksia, rakennuksen suunnittelua ja suunnittelijoita, rakennustyönjohtoa ja rakentamisen viranomaisvalvontaa koskeva sääntely on uudistettu vastaaman perustuslain säädöstasoa ja asetuksenantovaltuutta koskevia vaatimuksia. Muutos on tullut voimaan 1.9.2014.

Suunnittelijan kelpoisuus tehtävään arvioidaan aina hankekohtaisesti ja päätöksen kelpoisuudesta tekee rakennusvalvontaviranomainen rakennusluvan myöntämisen yhteydessä. Rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava siitä, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan rakentamista koskevien säännösten ja määräysten sekä myönnetyn luvan mukaisesti. Lisäksi rakennushankkeeseen ryhtyvän vastuulla on huolehtiminen siitä, että rakennushankkeessa on kelpoisuudet täyttävät suunnittelijat ja työnjohtajat ja että muillakin rakennushankkeessa toimivilla on heidän tehtäviensä vaativuus huomioon ottaen riittävä asiantuntemus ja ammattitaito.



## Maankäyttö- ja rakennuslain arviointi

Maankäyttö- ja rakennuslakia arvioitiin vuonna 2013. Arvioinnin tavoitteena oli mm. selvittää nykyisen sääntelyn ja rakentamisen ohjauksen toimivuutta sekä vaikutuksia rakentamisen laatuun ja rakentamisen alalla toimivien vastuisiin (Ympäristöministeriö 2014). Arvioinnin mukaan rakennushankkeeseen ryhtyvän, suunnittelijoiden ja työnohtajien tehtäviä ja velvollisuuksia koskeva sääntely on toiminut sisällöllisesti pääosin hyvin. Pääsuunnittelijan käyttäminen sekä suunnittelijoiden ja rakennustyöjohdon kelpoisuusvaatimukset ovat parantaneet suunnittelua ja rakentamisen laatua. Lisäksi rakennusvalvonnan näkökulmasta kelpoisuuden vaatiminen suunnittelijoilta ja rakennustyöjohdolta on toivotulla tavalla siirtänyt suunnittelua ja rakentamista koskevaa vastuuta ammattilaisille (Ympäristöministeriö 2014, 92). Suunnittelijoiden ja työnohdon osalta havaittiin voimistunut näkemys, että pätevyyden toteamisen järjestelmän kehittämistä tulisi jatkaa tai selvittää edellytykset valtakunnalliseen pätevydentoteamisjärjestelmään siirtymiselle. Jos suunnittelijoiden ja työnohdon hankekohtaisesta kelpoisuuden arvioinnista siirryttäisiin koko maan kattavaan järjestelmään, kuntien rakennusvalvontaviranomaisen resursseja voitaisiin jatkossa kohdentaa toisin. (Ympäristöministeriö 2014, 93)

Edellä kuvattujen lisäksi Eduskunta hyväksyi toukokuussa 2013 tarkastusvaliokunnan lausumat rakennusten kosteus- ja homeongelmista. Lausumat aiheuttavat toimia usean eri ministeriön hallinnonalalla. Työtä koordinoi ympäristöministeriö. Lausumia on yhteensä 14. Ne koskevat muun muassa rakentamisen elinkaaren aikaisista ohjauksista ja neuvontaa, rakennusterveyteen liittyvien asiantuntijoiden koulutuksen ja pätevyyden kehittämistä, rakennusten terveellisyysparannusta huomioon ottaen säädösvalmistelussa ja terveyshaitasta kärsivien ihmisten tukemista.

## Haastattelujen näkemykset potentiaalista

Haastateltujen sidosryhmien näkemykset siitä, missä toimilupajärjestelmällä on potentiaalia vaihtelevat varsin paljon. Yleisesti voidaan todeta, että rakennusalan nähdään kohdistuneen varsin paljon kehittämistoimia, niin harmaan talouden vähentämiseksi kuin laadun parantamiseksi. Alaa edustavat haastattelut yritykset ovat suhtautuneet toimilupaa koskevaan ajatteluun myönteisesti, mutta nähneet siinä myös riskejä (näistä tarkemmin luvussa 4). Yleinen näkemys haastatteluissa on, että harmaan talouden näkökulmasta toimenpiteitä on tehty viime vuosina riittävästi ja tulisi odottaa näiden toimenpiteiden tehoa. Rakennusalan laadun kehittämisen osalta näkemykset eroavat suuresti siinä, tulisi toimilupamallin kautta pyrkiä nostamaan rakennusalan (tai sen osa-alueiden) laatua vaikeasti edetä alan itsesääntelyn kautta. Ennen haastatteluhavaintoihin menemistä seuraavissa luvuissa on tarkasteltu lyhyesti eräiden muiden maiden esimerkkejä.

## Norja – Pätevien toimijoiden säätely

### Toimilupajärjestelmän yleispiirteet

Norjan toimilupajärjestelmän tarkoituksena on varmistaa, että yritykset toimivat norjalaista rakennusalaan koskevien lakien mukaisesti, joista tärkeimpiä on esimerkiksi suunnittelu- ja rakentamislaki (Plan- og bygningsloven; 1985-06-14 nr. 77). Norjan laki vaatii kaikkia rakennusalan yrityksiä rekisteröitymään paikallisille viranomaisille, jos niillä on aikeita toimia tietynlaisissa rakennustöissä (vastuullisina urakoitsijoina). Tämä paikallinen valtuutus on haettava erikseen jokaiselle rakennushankkeelle. ”Yleinen toimilupa” (Sentral godkjenning) on vapaaehtoinen toimilupajärjestelmä, jonka kautta yritysten on mahdollista saada keskitetty hyväksyntä rakennusalan projekteihin. Toimilupajärjestelmään liittyminen ei siis ole pakollista, mutta siihen kuuluminen on yleensä suuri etu yrityksille. Yleisen toimiluvan hankkimalla yritysten on esimerkiksi huomattavasti helpompi saada yksittäisiä rakennuslupia ja ne säästävät huomattavasti aikaa hakiessaan paikallista valtuutusta. Samalla järjestelmä säästää paikallisten viranomaisten resursseja.

Toimilupajärjestelmää valvoo Oslossa sijaitseva kansallinen rakennustekniikan ja hallinnon virasto (Direktoratet for byggkvalitet). Virasto ylläpitää rekisteriä kaikista yleisen toimiluvan saaneista yrityksistä, joita on lähemmäs 15 000. Virasto myös käsittelee hakemukset yleiseen toimilupaan ja hakemuksen myöntäessään kerää yrityksiltä 2 100 Norjan kruunun vuosimaksun.

### Kelpoisuusvaatimukset luvan myöntämiseen

Yleisen toimiluvan saadakseen yritysten ja sen henkilöstön tulee täyttää tarkoin säädellyt vaatimukset. Toimilupa myönnetään ainoastaan yrityksille, jotka kykenevät osoittamaan osaamisensa ja kokemuksensa tarvittavalla tasolla. Yleinen toimilupa on voimassa kerrallaan kolme vuotta, jonka jälkeen sitä tulee hakea uudelleen. Uuden hakemuksen käsittelyyn kuluu yleensä noin 3-4 viikkoa.

Saadakseen yleisen toimiluvan yrityksen tulee olla rekisteröitynä eurooppalaiseen yritysrekisteriin (EBR tai hyväksyttävä kansallinen rekisteri), joka on verrattavissa Norjan omaan yritysrekisteriin (Brønnøysundregisteret). Yritysrekisteriin kuulumisesta tulee esittää todistus. Lisäksi yrityksen tulee esittää todistus tai lausunto laadunvalvontajärjestelmästä. Käytännössä tämä voi olla esimerkiksi todistus ISO 9001 tai ISO 14001 laatusertifikaattien omaamisesta.

Saadakseen yleisen hyväksynnän yrityksen tulee myös osoittaa taito- ja kokemustasonsa eri toiminnaissa, tehtävissä ja luokissa, joihin se hakemuksellaan hakee yleistä toimilupaa. Hakemuksesta riippuen yritys voi siten saada useita toimilupia; maksimissaan 39 kappaletta. Toimet on jaettu 4 tehtävään (vastuullinen hakija, vastuullinen suunnittelija, vastuullinen urakoitsija, ja vastuullinen suunnittelun ja toteutuksen valvoja). Lisäksi toimia luokitellaan vaatimustason mukaan. Hakemuksessa on spesifioitava, mitä toimilupia yritys hakee. Taulukossa 1 on kuvattu esimerkkejä eri rakentamisen osa-alueista, joita hakemus voi esimerkiksi koskea.

Vastuullinen hakija	Vastuullinen suunnittelija	Vastuullinen urakoitsija	Yhtäaikainen vastuullinen hakija, suunnittelija ja urakoitsija	Vastuullinen itsenäinen ohjaaja
	Yleinen projekti-suunnittelu  Arkkitehtuuri Ulkoalueet ja maisemointi Maanmittaus ja tekninen suunnittelu  Nostolaitteet Vesi-, viemäri- ja kaukolämpöjärjestelmät Ilmanvaihto- ja ilmastointijärjestelmät	Kattotyöt  Muuraus Puusepäntyöt ja asennus Purkutyöt ja ympäristön saneeraus Akustiikka Ympäristön hoito Palohälytys, turvalaistus ja ohjausjärjestelmä	Märkätyöt	Valvonnan kokonaisvastuu  Märkätyöt Ilman läpäisevyys (uusissa taloissa) Rakennusfysiikka  Rakennusturvallisuus Geotekniikka  Paloturvallisuus

Taulukko 1. Esimerkkejä toimilupa-alueista.

Yrityksen on toimitettava hakemuksensa yhteydessä myös organisaatiokaavio, josta käy ilmi yrityksen vastuuhenkilöiden tehtävät ja vastuualueet. Yrityksen johtajilla tulee olla relevantti rakennusalan tai teknisen alan koulutus. Vaadittava koulutustaso riippuu niistä toimialoista, joille yritys hakee toimilupaa. Lisäksi yrityksen johdon tulee lähettää hakemuksessa ansioluettelonsa, josta käy ilmi millaisissa tehtävissä he ovat alalla toimineet. Samalla yrityksen tulee toimittaa dokumentaatio yrityksen referensseistä.

Norjassa harmaan talouden osuus BKT:sta oli vuonna 2013 noin 13,6 % (ks. kuva 3). Suomessa vastaava luku oli 13 %. Norjan järjestelmää on pidetty onnistuneena ainakin siltä osin, että järjestelmän piirissä on 15 000 toimijaa, vaikka lupa on vapaaehtoinen. Järjestelmästä ei ole tehty varsinaista arviointia, mutta sitä pidetään pääasiassa toimivana. Yritykset saavat luvan hankkimisesta merkittäviä hyötyjä. Samoin myös ulkomaalaiset yritykset ovat voineet hankkia ko. toimiluvan.

### 3.3

## Itävalta

Itävallassa kaikki elinkeinotoiminta edellyttää toimiluvan hakemista. Säännellyillä aloilla (kuten rakentaminen) toimiluvan saaminen edellyttää alan vaatiman pätevyyden osoittamista. (Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft 2014a).

### Keskeiset lait ja asetukset

- Kauppa-asetus 1994 (Gewerbeordnung) sekä siihen tehdyt muutokset 2008 (Federal Law Gazette I No 42/2008), 2010 (Federal Law Gazette I No 66/2010) ja 2013 (Federal Law Gazette I No 125/2013)
- Asetus rakennusmestareiden pätevytyksistä (Baumeister-Befähigungsprüfungsordnung)
- Yleinen asetukset kokeista (Allgemeine Prüfungsordnung)

## Luvan edellytykset

Toimiluvan saaminen edellyttää yleisesti:

### Elinkeinonharjoittajalta

- Kansalaisuus: Itävalta, ETA-maat tai Sveitsi. Mikäli henkilö on kolmannen maan kansalainen, tulee hänen osoittaa oleskelulupa.
- Täysi-ikäisyys (18-vuotta)
- Ei tekijöitä, jotka estävät luvan saamisen (kuten talousrikos tai muu aiempi rikostuomio)

### Oikeushenkilöltä

- Merkintä osakeyhtiörekisteriin / yhdistysrekisteriin tms
- Ei tekijöitä, jotka estävät luvan saamisen (kuten talousrikos tai muu aiempi rikostuomio)

Oikeushenkilön täytyy lisäksi nimittää kauppasetuksen nojalla toimitusjohtaja. Mikäli kyse on säännelystä alasta, tulee toimitusjohtajan tai elinkeinonharjoittajan osoittaa alan vaatima pätevyys. Jos elinkeinonharjoittaja ei täytä pätevyyden vaatimia ehtoja, tulee hänen nimetä toimitusjohtaja, joka on pätevä. Rakennuslalla pätevyys osoitetaan suorittamalla kolme moduulia kattavat osakokeet. Rakennusmestarin osalta moduulit ovat (Wirtschaftskammer Österreich 2014):

1. (a) Rakennustekniset perusteet; (b) rakennusteknologia 1; (c) rakennusteknologia
2. (a) Projektisuunnittelu; (b) projektitoteutus
3. (a) Rakennusyrityksen oikeusoppi; (b) käytännön kokemus sekä rakennusyrityksen johtaminen; (c) liiketalous

Kokeiden sisällöt ja kestot on määritelty asetuksessa rakennusmestarien pätevyöitymisestä tarkkaan. Henkilön aikaisemmin suorittama alan tutkinto vaikuttaa siihen, mitkä osat pätevyöitymiskokeista hänen tulee suorittaa. Mitä korkeamman ja laajemman tutkinnon hän on suorittanut, sitä vähemmän pätevyöitymisen osakokeita hänen tulee suorittaa. Pätevyöitymiskokeisiin osallistumiselle ei ole muita vaatimuksia henkilön täysi-ikäisyyttä lukuun ottamatta. Kaikkien osakokeiden suorittamisen kokonaiskustannukset ovat vuonna 2014 yhteensä 1 817 euroa (Wirtschaftskammer Österreich 2014). Tarvittaessa osakokeita on mahdollista uusia.

## Pätevyyden myöntäjä

Pätevyöitymiskokeet järjestää osavaltioiden kauppakamarit, jotka myöntävät myös pätevyöitymistodistukset.

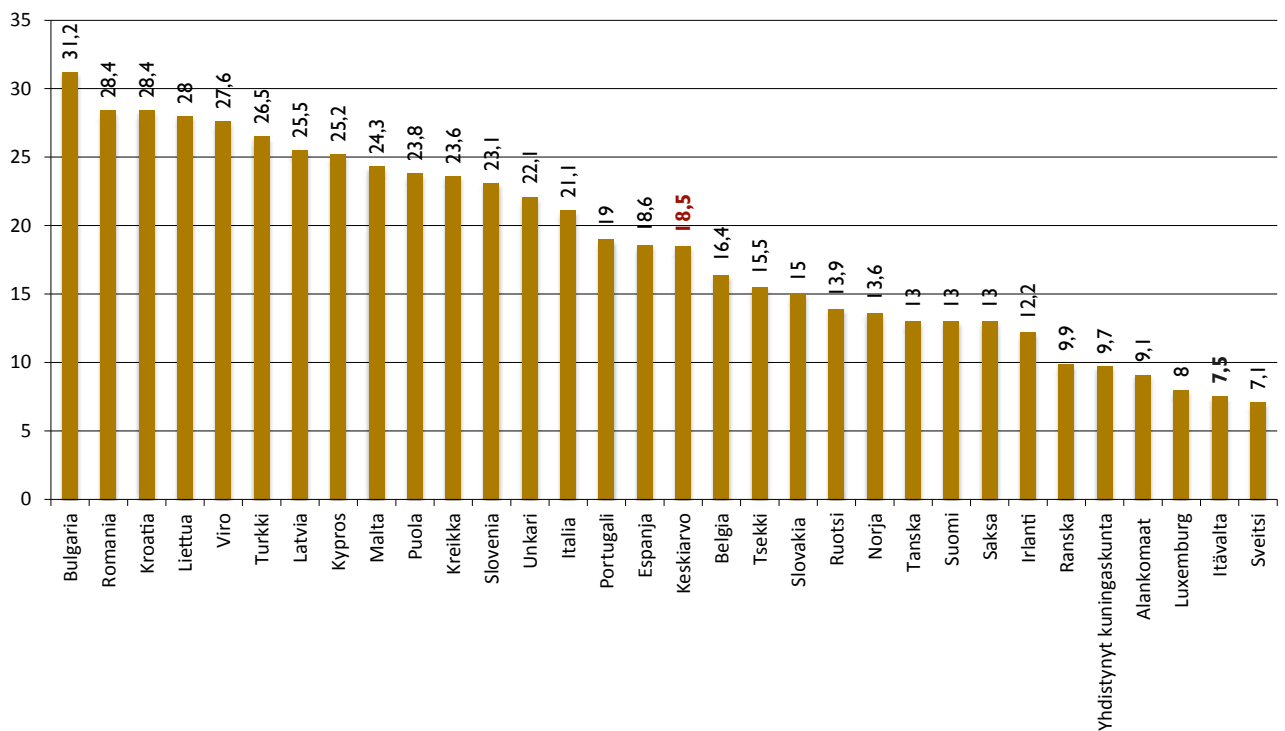
Muista EU-maista tulevien kohdalla pätevyöitymistodistusta ei vaadita, jos toiminta Itävallassa on väliaikaista ja satunnaista ja jos (Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft 2014b):

- ko. elinkeinotoiminta on säänneltyä EU-maassa, jossa henkilö toimii
- kyseessä on ammatti, jonka koulutus on säännelty tai
- palveluntuottaja on toteuttanut ko. elinkeinotoimintaa vähintään kahden vuoden ajan edeltävän kymmenen vuoden aikana EU-maassa, johon elinkeinotoiminta on perustettu

Jos kyse on Itävallassa säännelystä alasta, tulee muista EU-maista tulevien toimijoiden ilmoittaa aikomuksensa toteuttaa ko. alan toimeksiantoja Itävallassa tieteestä, tutkimuksesta ja taloudesta vastaavalle ministeriölle. Ilmoitus on voimassa vuoden kerrallaan ja se tulee uusaa, mikäli toimija aikoo suorittaa toimeksiantoja myös seuraavana vuonna. Toimijat, jotka ovat luovuttaneet tarvittavat selvitykset, lisätään palveluntuottajarekisteriin, josta kaikki halukkaat voivat tarkistaa näiden tilan. (Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft 2014c).

## Harmaa talous Itävallassa

Harmaan talouden suuruus rakennusalaalla (sisältäen uudis- ja korjausrakentamisen sekä pienlaitteiden korjaukset) oli vuonna 2013 noin 7,5 miljardia euroa, mikä vastaa 2,9 % bruttokansantuotteesta. Esimerkiksi Saksassa rakennusalan harmaa talous vastaa suuruusluokaltaan noin 5 % BKT:sta. Rakennusalan osuus Itävallan harmaasta taloudesta oli 39 % (Saksassa 38 %). (Schneider 2013). Itävallassa harmaan talouden osuus BKT:sta on suhteellisen pieni verrattuna muihin Euroopan maihin (ks kuva 3).



Kuva 3 Harmaan talouden osuus bruttokansantuotteesta Euroopan maissa vuonna 2013 (Schneider 2013b)

## Alankomaat – Pääurakoitsijan vastuu alihankinnasta

### Keskeinen lainsäädäntö

- Wet Ketenaansprakelijkheid (WK), eli laki vastuusta alihankkijoista
- Collectieve arbeidsovereenkomst voor de bouwnijverheid (CAB), eli rakennusteollisuuden työehtosopimus, erityisesti artikla 96

Laki koskien vastuuta alihankkijoista tuli voimaan Alankomaissa jo vuonna 1982 tarkoituksenaan puuttua rakennusalan harmaaseen talouteen. Lailla pyritään erityisesti torjumaan epäluotettavia työvoimanvuokrausyrityksiä ja alihankkijoita sekä epäreilua kilpailua. Lisäksi lailla pyritään tehostamaan verojen ja sosiaaliturvamaksujen keräämistä. Vastaavasti rakennusteollisuuden työehtosopimuksen yhtenä tärkeänä tehtävänä on edistää oikean palkkatason ja muiden työehtojen noudattamista.

### Urakoitsijan vastuu alihankkijoistaan

Laissa (WK:n artikkelit 34 ja 35) määrätään yhteisvastuusta yritykselle, asiakkaalle sekä pääurakoitsijalle. Vastuu koskee koko ketjua mukaan lukien työvoimanvuokrausta ja alihankkijoita, jotka työskentelevät rakennusurakassa, ja sisältää velvoitteet näiden sosiaaliturvamaksuista ja palkkojen veroista. Täten pääurakoitsija ja kaikki muut ketjun urakoitsijat eivät vastaa ainoastaan ensimmäisestä alihankkijastaan, vaan koko ketjun alihankkijoista ketjussa alaspäin.

Urakoitsijoita ketjun yläpäässä voidaan saattaa artikkelin 49 mukaan kuitenkin vastuuseen vain silloin, kun alihankkija ei täytä taloudellisia velvoitteitaan suhteessa veroviranomaisiin. Samoin vastuusääntö ei koske silloin, kun sosiaaliturvamaksuja ja veroja ei ole työstä tilitettävänä. Näin tapahtuu yleisimmin silloin, kun työtä tekevät ulkomaiset alihankkijat. Esimerkiksi veroa ei ole maksettava, jos työ valmistuu 183 päivän sisällä.

Vastuu koskettaa sosiaaliturvamaksuja niistä työntekijöistä, jotka työskentelevät kotimaisella alihankkijalla. Itsenäisistä ammatinharjoittajista ei siten tarvitse maksaa sosiaaliturvamaksuja tai veroja. Tämä lainsäädäntökohta on kasvattanut itsenäisten ammatinharjoittajien osuutta alalla huomattavasti, esimerkiksi vuodesta 2006 vuoteen 2008 määrä kasvoi 31%. Itsenäisten ammatinharjoittajien suuren määrän nähdäänkin olevan riski järjestelmälle.

Vastuusäännökset eivät pääasiassa kosketa asiakasta. Tähän on kuitenkin poikkeuksena tapaukset, joissa asiakas voidaan rinnastaa pääurakoitsijaan. Näin on esimerkiksi silloin, kun työ on laadultaan samanlaista kuin se työ, jota asiakas tekee ammatikseen.

Rakennusteollisuuden työehtosopimuksessa ei taas määrätä varsinaisesta vastuusta alihankkijoiden velvoitteista, mutta siinä esitetään pääurakoitsijan velvollisuus valvoa sopimuskumppanejaan. Vastuu on siis työehtosopimuksen mukaan luonteeltaan sosiaalinen velvoite, ei varsinaisesti lakisääteinen velvoite.

Alankomaissa pääurakoitsijalla ei ole oikeudellisia velvoitteita ennaltaehkäistä alihankkijoiden maksamatta jättämistä tai tutkia valitun alihankkijan kykyä noudattaa esimerkiksi sosiaaliturvalainsäädäntöä ja vero-oikeutta. Pääurakoitsijat voivat lain mukaan kuitenkin seuloa työvoimanvuokrausyrityksen tai alihankkijan, valita akkreditoidun työvoimanvuokrausyrityksen (laatuleima NEN), käyttää takuutiliä tai maksaa suoraan verovirastolle.

Järjestelmään ollaan oltu Alankomaissa pääasiassa tyytyväisiä. Ainoastaan vuokranvälitysfirmojen suhteen koetaan edelleen ongelmia. NEN-laatuleiman käyttöön otto on kuitenkin koettu hyvänä keinona niidenkin kontrolloimiseen.

## Australia – Lisensointijärjestelmä

Australiassa rakennusala on rajoitettu hyvin usealla lainsäädännöllä ja niiden alaisilla säännöksillä, jotka vaihtelevat osavaltioittain ja territorioittain. Tähän on koottu muutamia maasta löytyviä keskeisiä rakennusalan toimilupajärjestelmiä.

### Australian Capital Territory

#### Keskeinen lainsäädäntö

- Construction Occupations (Licensing) Act 2004
- Construction Occupations (Licensing) Regulation 2004

Australian pääkaupunkiseudulla rajoittamisen alaisina rakennusalan ammatteina pidetään muun muassa rakentajia, rakennusarvioijia ja –mittaajia, sähkö- ja kaasuasentajia, putkimiehiä sekä kaikkia asbestin kanssa tekemisissä olevia toimijoita. Lain mukaan toimilupaa (lisenssiä) tulee hakea niiden yksityishenkilöiden, yritysten ja yhteisöjen, jotka aikovat toimia esimerkiksi jossain näistä rakennusalan ammateista.

Rakennusalan ammateissa toimiminen tai palvelujen tarjoaminen ilman toimilupaa johtaa rangaistukseen, jonka maksimimäärä on 50 seuraamusyksikköä (yksi seuraamusyksikkö yksityishenkilölle 150 Australian dollaria ja yritykselle 750 Australian dollaria). Yritysten kohdalla rangaistukseen johtavat myös rakennuspalveluiden mainostaminen oikeudetta sekä toimiluvan velvoitteiden täyttämistä valvovan tahon puuttuminen yrityksessä. Toimilupa myönnetään pääsääntöisesti kolmeksi vuodeksi kerrallaan.

#### Toimiluvan kelpoisuusedellytykset

Lupaa ei myönnetä esimerkiksi, jos hakija on lisensoitu johonkin toiseen ammattiin, toimilupa on pidätetty tai toimiluvan pidätyksen johdosta on syytä olettaa, ettei hakija ole soveltuva ammattiin. Jokaista ammattinimikettä ja luokkaa kohden on lisäksi omia erikoisvaatimuksia. Lupa voidaan jättää myös antamatta, jos toimija ei ole pyynnöstä huolimatta suorittanut taitotason arviointia (taitotason arviointia ei lähtökohtaisesti suoriteta kaikille hakijoille). Yleisesti rekisterin ylläpitäjä voi jättää toimiluvan antamatta aina, kun se uskoo siten suojelevansa yhteiskuntaa.

Yritys on lisäksi oikeutettu lupaan vain, jos sillä on erikseen valitut henkilöt valvomassa yrityksen rakennusalan palveluita ja lain noudattamista näiden palvelujen tarjoamisessa. Näiden velvoitteiden rikkomisesta voidaan valittua henkilöä rangaista. Kaikilta hakijoilta vaaditaan lisäksi vakuutuksen olemassaoloa. Vakuutuksen puuttuminen tai päättyminen johtaa automaattisesti luvan perumiseen.

Toimilupahakemuksen tulee sisältää tiedot hakijasta (yksityishenkilö, yritys tai yhteisö), haettava rakennusalan ammattinimike ja luokka, todisteet kelpoisuudesta ja aiempien lisenssien tiedot. Hakijan tulee esittää myös todisteet siitä, että se omaa tarvittavat rahalliset resurssit lisenssien oikeuttamien töiden teettämiseen. Jos hakijalla on rikollinen tausta, tulee myös siitä esittää selvitys.

#### Luvan peruminen

Lupa voidaan perua luvanhaltijan aloitteesta kirjallisella hakemuksella tai palauttamalla toimiluvan. Vastaavasti toimilupa voidaan perua, kun rekisterin ylläpitäjä saa tiedon luvanhaltijan kyvyttömyydestä toimia ammatissa. Esimerkiksi yksityishenkilön konkurssi johtaa automaattisesti toimiluvan perumiseen.

Yrityksen lisenssin automaattiseen perumiseen johtavat muun muassa yrityksen tai johdon syyllistyminen petokseen tai muihin vakaviin (vähintään 1 vuoden vankeuteen johtaviin) rikoksiin sekä joutuminen likvidaatiomenettelyihin. Rakennuspalveluiden tarjoamisen lopettaminen johtaa luonnollisesti luvan perumiseen. Perumisen sijaan lupa voidaan myös pidättää tietyksi ajaksi.

## South Australia

### Keskeinen lainsäädäntö

- Building Work Contractors Act 1995
- Building Work Contractors Regulations 2011

Rakennusurakoijana on mahdollista toimia ainoastaan omaamalla Building Work Contractors Act -lain mukainen toimilupa. Rakennusurakoitsijoiden luvat otettiin käyttöön Etelä-Australiassa jo vuonna 1967 lailla, jonka alkuperäisenä tarkoituksena oli kitkeä osaamattomia, alipääomitettuja ja sopimattomia toimijoita alalta. Lisäksi tarkoituksena oli lisätä alan uskottavuutta ja luotettavuutta kuluttajien silmissä. Lakia on tämän jälkeen päivitetty useasti, laajamittaisesti viimeksi vuonna 1995.

Rakennusurakoitsijana toimiminen ilman toimilupaa johtaa rangaistukseen, joka voi olla maksimissaan 20 000 Australian dollaria. Vastaavasti mainostaminen rakennusurakointipalveluista voi johtaa rangaistukseen. Kerran saatu toimilupa pysyy voimassa kunnes se erikseen pidätetään tai perutaan, urakoitsija kuolee tai oikeushenkilö lopettaa toimintansa.

### Toimiluvan kelpoisuusedellytykset

Toimilupia on kahta tyyppiä. Ensimmäinen on rakennusurakoitsijan tavallinen toimilupa ja toinen rajoitettu toimilupa. Rajoitettuun toimilupaan liittyy erityisiä vaatimuksia ja rajoituksia hakijan toiminnan suhteen. Hakijan tulee toimiluvan haun yhteydessä suorittaa säädetty maksu. Toimiluvan yleiset vaatimukset riippuvat hakijasta, kuten esitetty taulukossa 2.

Luonnollinen henkilö	Oikeushenkilö
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vaadittavat taidot ja kokemus</li> <li>• Toimintakelpoinen lain edessä</li> <li>• Ei ole viimeisen 10 vuoden aikana velkakäsittelyssä tms.</li> <li>• Omaa tarvittavia liike-elämän taitoja ja kokemuksia</li> <li>• Ei ole viimeisen 10 vuoden aikana ollut johtajana yhtiössä, joka purettiin velkojen eduksi</li> <li>• Omaa tarvittavat liiketoimintataidot, -kokemuksen ja pääoman liiketoiminnan pyörittämiseen</li> <li>• On elämäntavoiltaan sopiva omaamaan toimiluvan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ei ole lain edessä pidätetty tai kelvoton toimimaan ammatissa tai liiketoiminnassa</li> <li>• Ei ole selvitys- tai purkutilanteessa tai virkamiesten hallinnassa</li> <li>• Kukaan yrityksen johtajista ei ole lain edessä pidätetty tai kelvoton toimimaan ammatissa tai liiketoiminnassa</li> <li>• Kukaan yrityksen johtajista ei ole viimeisen 10 vuoden aikana ollut velkakäsittelyssä tms.</li> <li>• Kukaan yrityksen johtajista ei ole viimeisen 10 vuoden aikana ollut johtajana yhtiössä, joka purettiin velkojen eduksi</li> <li>• Yrityksen johtajilla on yhdessä tarvittavat liiketoimintataidot ja -kokemus sekä pääoma liiketoiminnan pyörittämiseen</li> <li>• Jokainen yrityksen johtaja on elämäntavoiltaan sopiva omaamaan toimiluvan</li> </ul>

Taulukko 2. Hakijoiden kelpoisuusedellytykset.

Jos hakija ei itse täytä vaatimuksia urakoitsijana toimimiseen, mutta aikoo toimia yhteistyössä toimijan kanssa, joka täyttää vaatimukset, hakija voi saada lisenssin edellyttäen, että hän toimii aina yhteistyössä edellytykset täyttävän toimijan kanssa.



## Kokemuksia järjestelmästä

Lainsäädäntöä on arvioitu muun muassa vuonna 2001 lain oltua voimassa noin kuusi vuotta. Arviointipaneeli totesi tuolloin alan sääntelyn olevan relevanttia sen erityispiirteiden, kuten ulkoisvaikutusten, terveydellisten ja turvallisuusseikkojen, johdosta. Arviointipaneeli myös vertasi regulaatiota muihin mahdollisiin vaikutusmekanismeihin ja totesi, etteivät muut mahdolliset rajoittamisvaihtoehdot ole riittäviä kuluttajansuojan takaamiseksi. Muun muassa markkinavoimia, kuluttajasuojalakia, alan sisäistä sääntelyä ja negatiivista lisensointia pohdittiin vaihtoehtoisina vaikutusmekanismeina.

Laki sisältää useita erilaisia rajoitteita muun muassa markkinoillepääsyn esteinä ja toiminnan rajoituksina. Arviointipaneeli piti näitä pääasiassa hyvin perusteltuina ja yhteiskunnan kannalta hyödyllisenä kokonaisuudessaan. Vaatimuksia riittävästä pääomasta pidettiin keskeisenä kuluttajien suojelemisen näkökulmasta. Arviointipaneeli totesi kuitenkin pääomarajoituksen tapauksessa kustannusten ylittävän hyödyt silloin, kun urakoitsija toimii vain alihankkimalla urakoitsijoita.

Arviointipaneeli piti myös hakijoiden henkilökohtaisille ominaisuuksille asetettuja vaatimuksia tärkeinä ottaen huomioon rakennusalaan liittyvät riskit julkisen hyvinvoinnin näkökulmasta. Paneeli totesi kuitenkin, että vaadittavaa 10 vuoden mainetta hyvästä taloudenpidosta voidaan pitää liian pitkänä aikana. Paneelin mukaan tämä vaatimus voitaisiin laskea viiteen vuoteen.

## Queensland

- Building and Construction Commission Act 1991
- Building and Construction Commission Regulation 2003

Laki pyrkii varmistamaan asianmukaisten standardien noudattamisen ja ylläpidon, tasapainon löytymisen yksityisten rakennusurakoitsijoiden ja kuluttajien välillä, virallisten rakennusten korjaustoimenpiteet ja tuen sekä koulutuksen kuluttajille ja rakennusurakoitsijoille. Laki vaatii kaikkia rakennusurakoitsijoita rekisteröitymään, jos niiden rakennustöiden arvo ylittää 3 300 Australian dollaria. Lain noudattamatta jättämisestä voi seurata sakkoja ja ”vikapisteitä”. Jos urakoitsijalle kertyy kolmen vuoden aikana yli 30 vikapistettä, menettää se toimiluvan lisäksi mahdollisuuden hakea sitä uudelleen seuraavan kolmen vuoden aikana.

Lain noudattamista valvoo lain nimen mukaisesti Queensland Building and Construction Commission (QBCC), joka on puolivaltiollinen lakisääteinen viranomaisen. Toimijan muodostaa hallitus sekä organisaatioyksikkö komissaarin valvonnan alla. QBCC:n keskeisimpiin vastuisiin kuuluu rakennusurakoitsijoiden lisensointi, riidanratkaisuprosessit kuluttajien ja urakoitsijoiden välillä sekä toimilupajärjestelmään kuuluvan vakuutusjärjestelmän hallinnoiminen.

## 4 Selvityksen keskeiset havainnot

### 4.1

#### **Toimilupajärjestelmän lähtökohdat sekä mahdolliset elementit**

##### **Toimilupajärjestelmät Suomessa**

Peruslähtökohtana on toimialan itsesääntelyyn/ vapaaehtoisuuteen perustuva toimilupajärjestelmä tai varsinainen säädelty toimilupajärjestelmä. Säädeltyihin toimilupajärjestelmiin on kaksi vaihtoehtoa:

1. Perinteinen toimilupajärjestelmä (esimerkkinä perintätoiminnan luvanvaraisuudesta annetun lain (517/1999) mukainen toimilupa)
2. Rekisteröintijärjestelmä, jota on viime vuosina käytetty yhä useammin toimilupajärjestelmän sijasta.

Rekisteröintijärjestelmästä voidaan mainita esimerkkeinä kiinteistönvälityслиikkeistä ja vuokrahuoneiston välityслиikkeistä annettu laki (1075/2000), vakuutusedustuksesta annettu laki (570/2005) ja eräiden luotonantajien rekisteröinnistä annettu laki (747/2010).

Molemmissa tapauksissa kysymys on perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinonvapauden rajoittamisesta. Tähän liittyvät keskeiset perustelut ja ehdot käyvät ilmi perustuslakivaliokunnan kannanotoista. Kannanottoja on vedetty yhteen alla olevassa taulukossa. Taulukossa esitetyistä esimerkeistä käy ilmi, että hyväksytyt perusteet elinkeinonvapauden rajoittamiselle ovat liittyneet mm. ympäristön suojeluun, talousrikollisuuden vähentämiseen, väestön terveyden edistämiseen, lääkevalmisteiden turvallisuuteen, rahoitusvakauden turvaamiseen, henkilötietojen suojaamiseen sekä EU-direktiiveihin.

## **Esimerkkejä elinkeinonvapauden rajoittamisesta**

### **Rekisteröinti**

*Jätehuoltolaki:* Lakiehdotuksessa esitettiin jätehuoltorekisteriin hyväksymistä edellytyksenä toiminnan harjoittamiselle. Perustuslakivaliokunta rinnasti ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisesti luvanvaraisuuteen ja tarkasteli sitä elinkeinonvapauden näkökulmasta. Esitys täytti pääosin rekisteröintisääntelylle asetetut vaatimukset. (PeVL 58/2010 vp).

*Hallituksen esitys* laiksi merellä toimivien kalastus- ja vesiviljelyalusten rekisteröinnistä: Ehdotetussa laissa esitettiin suomalaisista merellä toimivista kalastus- ja vesiviljelyaluksista pidettävää rekisteriä, johon kuulumisen on edellytyksenä sille, että alusta voidaan käyttää kaupalliseen kalastukseen. Rekisteröintivelvollisuus rinnastettiin luvanvaraisuuteen. Kyse oli pyrkimyksestä kestäväan kalastukseen sekä kalastuskapasiteetin ja kalavarojen tasapainoon. Tavoitteet muodostivat hyväksyttävän perusteen rekisteröintivelvollisuuden säätämiseksi. (PeVL 19/2009 vp).

*Hallituksen esitys* laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi: Lakiehdotuksessa ehdotettiin eräille elinkeinoille asetettavaksi direktiivin vaatimusten mukaisesti rekisteröintivelvollisuus ennen toiminnan aloittamista. Esityksen tavoitteena oli osaltaan toteuttaa talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelmaa, jonka avulla pyritään vaikeuttamaan rikoksentekomahdollisuuksia, lisäämään rikoksiin syyllistyneiden kiinnijäämisriskiä sekä vähentämään ja palauttamaan rikoksen kautta saatua hyötyä. Valiokunnan mielestä elinkeinonvapauden rajoittamiselle oli hyväksyttävät ja painavat perusteet. (PeVL 15/2008 vp).

*Hallituksen esitys* laiksi lääkelain muuttamisesta: Lakiehdotuksen mukaan kulutukseen luovutettavan ihmiselle tarkoitetun perinteisen kasvisrohdosvalmisteen tai homeopaattisen valmisteen, johon ei sovelleta lupamenettelyä, on oltava Lääkelaitoksen rekisteröimä. Perustuslakivaliokunnan mielestä uusilla rekisteröintijärjestelyillä on lääkkeillä käytävään kauppaan liittyvien julkisten intressien, kuten lääkevalmisteiden turvallisuuden ja väestön terveyden edistämisen kannalta, painavat ja hyväksyttävät perusteet. (PeVL 33/2005 vp).

*Hallituksen esitys* laiksi kasvinterveyden suojelemisesta: Esityksen mukaan kasveja, kasvituotteita ja selälaisia muita tavaroita, joiden mukana kasvintuhooja voi helposti levitä, saa markkinoida, tuottaa markkinointia varten, varastoida ja tuoda maahan vain kasvinsuojelurekisteriin merkitty toimija. Sääntelyn tavoitteena on pitää yllä hyvää kasvinterveyden tilaa ja elintarvikkeiden turvallisuutta. Rekisteröintivelvollisuuteen perustuvalla sääntelyllä oli hyväksyttävät, väestön terveyden ja ympäristön terveellisuuden ylläpitämiseen liittyvät syyt. Lisäksi sääntely kohdistui vain ammattimaiseen toimintaan. Sääntely ei muodostunut elinkeinonvapauden kannalta ongelmalliseksi. (PeVL 56/2002 vp).

*Hallituksen esitys* laiksi kiinteistönvälitysliikkeistä ja vuokrahuoneiston välitysliikkeistä sekä laiksi rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annetun lain muuttamisesta: Esityksen mukaan kiinteistönvälitystä ja vuokrahuoneiston välitystä saa harjoittaa vain sellainen yksityinen elinkeinonharjoittaja tai oikeushenkilö, joka on merkitty lääninhallituksen pitämään asianomaiseen rekisteriin. Rekisteröinti on tehtävä, jos laissa säädetty edellytykset täyttyvät. Sääntelyn taustalla oli valiokunnan mielestä siten painava yhteiskunnallinen tarve. Sääntely on omiaan lisäämään luottamusta välitystoimintaa kohtaan, millä on merkitystä yksilöiden mahdollisuuksille luoda itselleen tyydyttävät asunto-olot. Lisäksi rekisteröinnin ehdot eivät ole epäasiallisen ankaria tavoiteltavaan päämäärään nähden eivätkä ne muodosta yrittäjille tosiasiallista estettä hakemista tälle alalle. (PeVL 24/2000 vp).

### **Pätevyysvaatimukset**

*Hallituksen esitys* laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta: Lakiesityksessä ehdotettiin ryhmäkodin henkilöstölle pätevyysvaatimuksia, joista säädettäisiin tarkemmin työministeriön asetuksella. Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotus liittyy oikeuteen työn ja ammatin valinnan vapaudesta eikä sääntelyä voi jättää avoimen valtuuden nojalla ministeriön asetuksen varaan. Pätevyysvaatimuksista tulisi säätää erikseen lailla. (PeVL 8 /2005 vp).

*Hallituksen esitys pelastustoinilaiksi:* Lakiehdotuksen nojalla nuohoojalla tai nuohoustyöstä vastaavalla henkilöllä tulee olla asetuksessa säädetty kelpoisuus. Valiokunta katsoi, että lakiesitystä on täydennettävä perusluonteisin maininnoin nuohoojan kelpoisuudesta (esim. nuohoojan ammattitutkinto), jotta se voidaan säätää tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. (PeVL 31/1998 vp)

*Hallituksen esitys kiinteistörahastolaiksi:* Lakiehdotuksen mukaan ministeriö antaa tarkempia määräyksiä kiinteistöarvioitsijan kelpoisuusvaatimuksista, joista laissa mainitaan riippumattomuus ja ulkopuolisuus. Pelkästään näiden vaatimusten täsmentäminen ministeriön päätöksellä ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista. Saman momentin toisessa virkkeessä kuitenkin ministeriön valtaa laajennetaan oleellisesti koskien yleisesti kiinteistöarvioitsijan kelpoisuuden vähimmäisvaatimuksia. Asia ei kuitenkaan voi jäädä ministeriön päätöksellä säädettäväksi, vaan se tulee nostaa lain tasolle. (PeVL 20/1997 vp).

### Luvanvaraisuus

*Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maataloustuotteiden markkinajärjestelystä:* Ehdotettu sääntely perustui EU:n markkinajärjestelylainsäädäntöön, joka velvoittaa jäsenvaltiota varmistamaan, että markkinajärjestelyn täytäntöönpanoon liittyvää toimintaa harjoittaa vain jäsenvaltion hyväksymä tai luvan saanut toimija. Sääntelylle on EU:n yhteisen maatalouspolitiikan toteuttamiseen ja markkinajärjestelyn toimeenpanoon liittyvät hyväksyttävät perusteet. (PeVL 34/2012 vp).

*Hallituksen esitys eduskunnalle arvopaperimarkkinoita koskevaksi lainsäädännöksi:* Esitys sisälsi useita säännöksiä, joissa edellytetään viranomaisen myöntämää toimilupaa rahoitusmarkkinoilla toimimiseen. Valiokunnan mukaan ehdotetun arvopaperi- ja markkinalainsäädännön sisältämä luvanvaraisuussääntely oli EU:n arvopaperimarkkinoita koskevan lainsäädännön edellyttämää. Lisäksi lainsäädännön tarkoituksena oli suojata finanssialan yritysten asiakkaiden etuja sekä turvata rahoitusvakaus ja yleinen luottamus finanssimarkkinoiden toimintaan. Luvanvaraisuuteen oli siten painavat ja hyväksyttävät perusteet. (PeVL 17/2012 vp).

*Hallituksen esitys eduskunnalle biopankkilaiksi sekä laeiksi ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä annetun lain ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamiseksi:* Biopankin perustaminen rinnastettiin valtiosääntöoikeudellisesti luvanvaraisuuteen. Luvanvaraisuuden kaltaiseen sääntelyyn oli tässä yhteydessä perustuslakivaliokunnan mielestä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja painavat etenkin henkilön itsemääräämisoikeuden ja henkilötietojen suojan turvaamiseen liittyvät syyt. (PeVL 10/2012 vp).

*Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kalastuslain muuttamisesta:* Aikaisemmin kalastusoikeuden haltijan lupaa edellyttänyt toiminta tehtäisiin ehdotuksen mukaan mahdolliseksi viranomaiselta haettavan luvan nojalla. Valiokunta kiinnitti huomiota eräisiin sääntelyn yksityiskohtiin, joita oli tarkennettava. Luvan myöntämisedellytykset oli säännelty varsin väljästi. Lisäksi luvan myöntämisedellytysten olisi perusteltua sisältää vaatimus vesialueen kalakannan hyödyntämisestä kestävällä tavalla. (PeVL 8/2012 vp).

Taulukko 3. Esimerkkejä perustuslakivaliokunnan näkemyksistä elinkeinovapauden rajoittamisesta.

## Tarkastellun toimilupajärjestelmän elementit

Selvityksen alkuvaiheessa on käynyt ilmi, että rikosentorjuntaohjelman lausetta tarkempaa määrittelyä tai ajatusta toimilupajärjestelmästä ei eri toimijoilla ole ollut. Tämän vuoksi toimilupajärjestelmää on selvityksen puitteissa konstruoitu siinä määrin, kuin se muuttuvassa toimintaympäristössä on mahdollista. Eri toimijoiden odotukset toimilupajärjestelmälle ovat hyvin erilaiset. Rakentamisen laadun näkökulmasta keskeisiä elementtejä ovat pätevien toimijoiden osaamisen varmistaminen sekä referenssin osoittaminen. Myös muita kotimaisia lupajärjestelmiä käytettiin elementtien ja toimilupa-ajatuksen konstruoinnissa (ks. liite 1).

Pätevien toimijoiden ja osaamisen varmistaminen tarkoittaisi toimilupaa, jossa toimilupa urakointiin syntyy toimijan pätevyyden kautta nykyisen tehtävien säätelyn asemasta. Tässä selvityksessä tarkastelluissa kansainvälisissä esimerkeissä tämä on tarkoittanut avainhenkilöiden tiettyä koulutustasoa tai todennettua osaamistasoa. Osaamistason on voinut toimiluvassa todentaa myös työkokemuksesta ja näytöistä. Tässä esimerkissä se voisi tarkoittaa tietyn koulutustason edellyttämistä yrityksen avaintoimijoilta ja aina tietyn tyyppisessä urakassa toimivien toimijoiden tiettyjä osaamistasovaatimuksia. Vastaavasti tämä elementti mahdollistaisi parhaassa tapauksessa myös muiden esim. erityispätevyysien kokoamista samaan rekisteriin. Ketju-urakoinnissa pätevyysvaatimukset koskisivat jokaista alihankintaketjussa olevaa yritystä siltä osin kuin aliurakoitsijana toimivan yrityksen toiminta edellyttää projektissa tätä luvan varaisuutta. Oletuksena on pidetty, että toimilupa olisi voimassa tietyn aikaa, esim. viisi vuotta ja se haettaisiin aina määräajoin uudelleen. Toimilupa kohdistuisi yhtä aikaa yrityksiin ja yrityksessä toimiviin avainhenkilöihin.

Analogiaa pätevien toimijoiden rekisteristä voi etsiä muista maista (Itävalta ja Norja) tai esim. RALA-pätevyydestä. Yleensä pätevyys kohdistuu muissa maissa yrityksen avainhenkilöihin (hieman eri tavoin määriteltynä). Usein pätevyyyteen liittyvässä keskustelussa pohditaan, voisiko pätevyys kattaa myös kaikki ko. yrityksessä toimivat henkilöt. Tätä ei kuitenkaan selvityksessä kuultujen näkemysten perusteella ole pidetty järkevänä.

Referenssin osoittaminen on ollut tarkastelussa yksi mahdollinen lisäelementti. Tämä tarkoittaisi sitä, että toimiluvan osana yrityksen pitäisi pystyä (tai voisi halutessaan) osoittaa referenssi, joka todennettaisiin (eli hyväksytysti suoritettu rakennusprojekti). Tämä olisi vaatimus pääurakoitsijana toimimiseen, eli vaatimus ei koskisi alihankintaketjussa olevia yrityksiä. Referenssin osoittaminen olisi analoginen RALAr:n projektipalautteen kanssa ja toimilupaa valvova taho valvoisi referenssin paikansapitävyyttä. Koska aloittavalla yrityksellä ei ole referenssiä, olisi aloittavalla yrityksellä oltava esimerkiksi kaksi vuotta aikaa hankkia referenssi. Tämä elementti voisi olla yksi lisäkomponentti osana pätevien toimijoiden rekisteriä.

Harmaan talouden vähentämisen elementti on ollut selvityksessä vaikeimmin konkretisoitavissa. Tavoitteena olisi erityisesti nostaa alalle tulemisen kynnystä ja tehostaa tilaajavastuulain noudattamista ja päästä samalla kiinni merkittävimpiin harmaan talouden ongelmiin. Käytännössä tässä on kaksi ongelmaa. Ensinnäkin rakennusosalalle on kohdistunut toimilupajärjestelmäidean jälkeen merkittävästi muita sääntelytoimenpiteitä. Toisaalta toimiluvan myöntämisen perusteena voivat olla ainoastaan juridiset perusteet. Tällöin harmaan talouden kytkemisen elementti olisi alisteinen pätevien toimijoiden ja osaamisen varmistamisen elementille, jossa toimiluvan myöntämisen yhteydessä tarkasteltaisiin lisäksi tilaajavastuuvetoista huolehtimista sekä liiketoimintarekisteriä. Lisäksi mikäli kyseessä olisi sähköinen toimilupa, voitaisiin liiketoimintakieltorekisterin tietoja hyödyntää tämän tyyppisessä rekisterissä aiemmin. Oikeusministeriö on parhaillaan analysoimassa ja kehittämässä liiketoimintakieltorekisterin käyttöä. Tässä yhteydessä on todettu, että liiketoimintakieltorekisterin tietojen paremmalle hyödyntämiselle liiketoiminnan

perustamisvaiheessa olisi mahdollisuuksia, mutta kyse on patentti- ja rekisterihallituksen kyvystä vastaanottaa tietoa tietojärjestelmistä (oikeusministeriö 2014). Seuraavassa taulukossa esitettyyn tilaajavastuulain mukaisille velvoitteille rakentuvaan rekisteriin kuulumisen olisi kaikille yrityksille edellytys rakennusallalla toimimiselle.

Taulussa 4 on kuvattu vielä kukin selvityksen kohteena olleen toimilupajärjestelmän keskeisistä elementeistä.

	1. Harmaan talouden kitkentä	2. "Referenssin osoittaminen"	3. Pätevien toimijoiden ja osaamisen varmistamiseen
Lähtökohta	Harmaan talouden kitkemiseksi rekisteri, joka rakentuu tilaajavastuulain mukaisille velvoitteille	Uusien yritysten perustamisen jälkeen on kaksi vuotta aikaa hankkia luotettava referenssi (+ mahdollisesti yksittäisten kompetenssien rekisteri)	Pätevien toimijoiden varmistamiseen keskittyvä toimilupajärjestelmä, jossa toimilupa urakointiin syntyy toimijan pätevyyden kautta (nykyisen tehtävien sääntelyn asemasta)
Tavoite	Vähentää harmaata taloutta nostamalla alalle tulon kynnystä ja varmistaa tilaajavastuulain tehostumista toimialalla.	Saada esiin pitkäjänteisesti toimivat yritykset	Vahvistaa alalla toimivien toimijoiden pätevyyttä ja tätä kautta rakentamisen laatua
Mihin lupa on?	Kaikille rakentamisan yrityksille alalla toimimiseen (negatiivinen lupa joka perustuu liiketoimintakieltorekisterin kehittämiseen)	Pääurakoitsijana toimimiseen isoilla työmailla	Kaikille rakentamisan yrityksille ammatillisen pätevyyksien rekisteri; pääsuunnittelija, vastaavat mestarit, ketju-urakoinnissa ketjussa vastaavat henkilöt sekä tietyt erityisosaamiset
Luvan voimassaolo	Lupa on voimassa mikäli yritys on huolehtinut tilaajavastuulain velvoitteista ja yrityksen vastuuhenkilöillä ei ole liiketoimintakieltotoimintarekisterin pohjalta	Aloitusvaihe: 2 vuotta aikaa hankkia ensimmäinen referenssi Referenssi voi olla 3 vuotta vanha. Referenssin todentaminen RALA:n referenssin mukainen. Kiinnittyy henkilöön.	5 vuotta, jonka jälkeen on pystyttävä esittämään tilaajavastuuelvoitteet sekä ammatilliset pätevydet (tutkinnot ja/tai näytöt)
Valvonta	Liiketoimintakieltorekisterin pohjalta tapahtuva "automaattinen" valvonta	Valvonta RALAssa tai rakennusalan valvontaorganisaatiossa	Rakennusalan valvontaelin – vahvistaa luvat hakemuksesta ja näytöistä ("alan itsesääntely tai "RALA-pätevyys")

Taulukko 4. Toimilupajärjestelmän keskeiset elementit

Näiden periaatteiden (säädelty, vapaaehtoinen) sekä elementtien (sisällöt) lisäksi myös toimilupajärjestelmän mahdollinen toteutustapa vaikuttaisi merkittävästi toimilupajärjestelmään. Selvityksen seuraavissa luvuissa käydään läpi eri toimijoiden näkemyksiä siitä, mitä edellä esitetyt eri periaatteet ja elementit voisivat tarkoittaa ja mitä ajatuksia ei-toimijoilla herää niiden eri toteutustavoista.

Teoriassa toimilupaa voisi myös osittaa hyvin pieniin "lisensseihin", kuten Australiassa on tehty. Tällöin lisenssillä varmistettaisiin toimijan pätevyys tietyn tehtävän suorittamiseen. Tämän tyyppisiä pitkälle meneviä teoreettisia malleja ei tässä selvityksessä, tai sen haastatteluissa, kuitenkaan rakennettu.

Edellä kuvatut mallit perustuvat selvityshankkeen haastatteluissa esiin nostettuihin näkökulmiin. Ne eivät ole selvityksen tekijöiden esityksiä tai ympäristöministeriön ehdotuksia. Elementtien eri variaatioita on käsitelty haastatteluissa. Lisäksi näissä on tunnistettavissa myös toimiluvan erilaisia kohdentamiseen liittyviä vaihtoehtoja.

### Mitkä toimijat ovat velvollisia toimilupaan?

Edellä kuvattujen näkökulmien lisäksi **kohdentaminen** toimialan sisällä on yksi keskeinen kysymys. Toimilupajärjestelmää on analysoitu siitä näkökulmasta, tulisiko sen kohdentua koko toimialaan, talonrakentamiseen vai talonrakentamisen alla tiettyihin toimialoihin. Osa näkee koko toimialan toimiluvan liian raskaaksi. Ne toimijat, jotka korostavat harmaan talouden näkökulmaa, keskittyisivät erityisesti suuriin työmaihin ja suuriin kohteisiin. Ne toimijat, jotka korostavat pätevien toimijoiden merkitystä painottavat erityisesti suunnitteluintensivisempiä toimialoja, arkkitehtitoimintaa tai suunnittelua. Selvityksessä ei ole vallinnut varsinaista konsensusta siitä, miten toimilupajärjestelmä tulisi kohdentaa alan sisällä.

Haastatelluilla sidosryhmillä ei ole esiintynyt yhteneväistä näkemystä siitä, miten toimilupa tulisi rakennusallalla kohdentaa. Yleisesti ajatellaan, että toimilupa tulisi kohdentua koko talonrakentamiseen (talonrakentaminen on ollut toimeksiannossa määritelty käsite). Tämän lisäksi haastatteluissa on esitetty yksittäisiä näkemyksiä esim. tiettyjen erityiskohteiden pääurakoitsijana toimimisen vaatimuksista, jolloin vaatimukset kohdistuisivat nimenomaan hankkeessa toimivaan pääurakoitsijaan. Esimerkkeinä näistä on esitetty tietyt julkiset kohteet kuten koulut ja päiväkodit tai vaikkapa siltaurakat.

Mikäli toimilupa olisi säädelty lupa elinkeinon harjoittamiseen, elinkeinon harjoittajan kokoluokan rajoittaminen nähdään haastattelujen perusteella vaikeaksi. Mikäli toimilupa olisi puolestaan vapaaehtoinen toimilupa, voidaan olettaa että sen piiriin hakeutuisivat hieman isommat yritykset.

Ne toimijat, jotka korostavat näkemyksissään pätevien toimijoiden säätelyä eli sitä, että rakennusallalla pätevyysvaatimukset kohdistettaisiin tehtävien asemasta alla toimiviin yrityksiin, ovat taipuvaisempia painottamaan suunnitteluintensivisempiä aloja.

Toisaalta osa on tuonut esiin, että pätevien toimijoiden osaamisen varmistaminen mahdollistaisi myös nykyisin säädeltyjen tehtävien ja osaamisen ”kokoamisen” luvan yhteyteen. Käytännössä tämä tarkoittaisi ilmeisesti nykyisen eräänlaista yrityksen ”osaamisrekisteriä”, jossa lupa syntyisi yrityksen avainhenkilöiden ja johto-henkilöiden pätevyyksistä sekä yksittäisten erityisosaamisen osoittamisesta, joihin yritys hakee toimilupaa.

### Aliurakoitsijan vastuu

Useiden maiden erilaisissa toimilupajärjestelmissä urakassa toimimisessa vastuu on joko pääurakoitsijalla sekä urakkaan liittyvien tehtävien kautta. Aliurakoitsijan vastuuta ei haastatteluissa pidetä, eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta, kannatettavana. Mikäli toimilupa pitäisi sisällään pätevien toimijoiden osaamisen varmistamisen, olisi tässä järjestelmässä mahdollista luoda rakennushankkeiden tilaajille mahdollisuus tarkistaa ja edellyttää, että aliurakoitsijoilla olisi toimilupa paitsi talonrakennusalan elinkeinon harjoittamiseen myös tarvittavat muut täydentävät osaamiset siltä osin kuin on kyseisen urakan osalta tarpeen. Haastatteluissa on huomautettu, että lupajärjestelmän tulisi olla tällöin helposti käytettävä ja toimiva ja mielellään sähköinen.

## Toimilupajärjestelmän kansantaloudelliset hyödyt

Tämä luku vastaa kysymykseen: Minkälaisia ja minkä suuruisia hyötyjä toimilupajärjestelmällä olisi tarjottavana talonrakentamisessa verrattuna nykyisiin rakentamisen harmaan talouden torjunnan ja laadun parantamisen toimenpiteisiin nähden kansantalouden näkökulmasta?

### Haastatteluissa esiin nostetut hyödyt

Haastatteluissa esiin nostetut keskeiset hyödyt ovat:

- Toimijoiden pätevyyden varmistaminen
- Tilaajien riskinhallinnan helpottaminen
- Alihankintaketjujen loppupäässä olevien toimijoiden työn laadun paraneminen
- Pätevyyden edellyttäminen voi kirkastaa yritysten olemassa olon perusteita ja siten vähentää harmaata taloutta

Yrityshaastatteluissa esiin nostetut hyödyt liittyivät etenkin toimijoiden pätevyyteen. Muutamassa haastattelussa pidettiin hyvänä erityisesti urakoitsijatasolle ulottuvaa vaatimusta pätevyydestä. Täydentävinä kommentteina esitettiin, että pätevyys ei saisi olla vain koulutustasoon sidottua, sillä useat rakennusalan toimijat ovat itseoppineita. Lisäksi toivottiin, että pätevyyden ehtona olisi, että pätevät henkilöt ovat työsuhteessa urakoitsijayritykseen, sillä muutoin vaadetta voisi kiertää ostopalveluita käyttämällä. Ymmärrystä löytyi myös muutamalta yritykseltä pätevyysvaatimusten kohdistamiseen pääurakoitsijoihin. Yhdessä haastattelussa ehdotettiin, että pätevyysvaatimukset voisi kohdistaa tiettyihin vaativiin tehtäviin, joiden epäasianmukaisesta suorittamisesta voi koitua vaaratilanteita ympäristölle. Nämä vaativat tehtävät tulisi erikseen määritellä.

Maankäytön ja rakennuslain mukaisesti rakennushankkeeseen ryhtyvän on huolehdittava, että rakennus suunnitellaan ja rakennetaan rakentamista koskevien säännösten ja määräysten sekä myönnetyn rakennusluvan mukaisesti. Rakennushankkeen valvojan hankkiminen on tilaajan vastuulla ja näin rakennushankkeiden tilaajalla on iso vastuu rakentamisen laadusta samalla tavalla kuin tilaajavastuulain mukaan vastuu tiettyjen velvoitteiden tarkistamisesta on tilaajalla. Tässä mielessä toimilupajärjestelmän merkitys tilaajille rakennusalan laadun kehittämisessä on tärkeää.

Tilaajien näkökulmasta tarkasteltuna on huomioitava rakennusalan tilaajakentän erilaisuus. Suurten rakennushankkeiden kohdalla voidaan puhua ammattimaisista tilaajista. Vastaavasti talonrakentamisessa omakotitalo- ja kiinteistöhankkeiden tilaajien mahdollisuudet toimia aktiivisena tilaajana ovat vähäisempiä tai tilaaminen on harvoin tapahtuvaa tai kertaluonteista. Toimilupajärjestelmä voisi tukea näitä ”epäammattimaisia” tilaajia sopivan ja luotettavan toimittajan urakoitsijan. Pienten tilaajien osalta pätevyysvaatimukset eri tehtäviin nähtiin lähtökohtaisesti positiivisena asiana. Tilaajat kiinnittivät kuitenkin huomiota siihen, että tulisi määritellä tarkalleen, kohdistuvatko pätevyysvaatimukset yritys- vai henkilötasolle. Useimmat näkivät, että pätevyyksien tulisi olla henkilöihin kiinnittyneitä. Toisaalta tulisi jättää pätevyysvaatimusten ulkopuolelle sellaiset yrityksen johtajat, jotka eivät käytännössä tee rakennusalan töitä, vaan keskittyvät yrityksen hallinnolliseen johtamiseen.

Ammattimaisten tilaajien haastattelujen perusteella ei nähdä, että toimilupajärjestelmä ratkaisisi harmaan talouden tai rakentamisen laadun ongelmia. Keskeisinä ongelma-alueina haastatteluissa mainitaan julkiset tilaajakohteet, joissa hintapainotus on usein vahva sekä alihankintaketjussa pidemmällä tapahtuvassa kilpailutuksessa

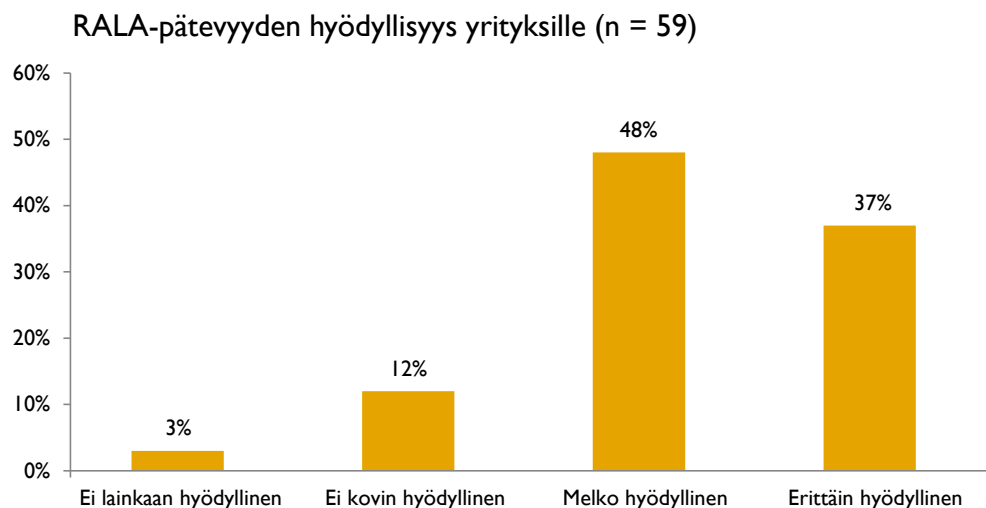


ilmenevät ongelmat. Viranomaishaastattelujen perusteella veroilmoitusmenettely sekä siihen liittyvät työmaiden koordinaattien tunnistaminen luovat viranomaisille jo paremmat edellytykset valvoa alihankintaketjujen toimintaa harmaan talouden näkökulmasta. Haastatellut tilaajien edustajat korostivat, että mahdollinen hyöty voisi liittyä siihen, että talonrakentamisessa tai muissa rakentamiskohteissa alihankintaketjujen loppupäässä olevien toimijoiden laatu voisi parantua. Varauksella kuitenkin esitetään, että jo nyt tehtäväkohtainen sääntely (esim. LVI tai sähkövaatimukset) sekä mahdolliset muut toimenpiteet voisivat olla tehokkaampia, eikä elinkeinonharjoittamisen toimilupa poistaisi näitä ongelmia.

Muiden toimijoiden haastatteluissa nostettiin esille näkökulma, että rakentamisen merkitys ihmisten terveydelle ja turvallisuudelle on erittäin keskeinen. Yritysten avainhenkilöihin kohdistuvat pätevyysvaatimukset selkeyttäisivät liiketoiminnan itse tarkoitusta, mikä saattaisi osaltaan vähentää epärehellisten tai epäpätevien yritysten määrää alalla. Pätevien toimijoiden rekisteri johtaisi siihen, että niillä yrityksillä, joilla ei rekisterimerkintää ole, olisi selitysvelvoite asiasta. Julkisissa hankinnoissa pätevien toimijoiden rekisteri edistäisi laadunvarmistusta tarjoajien valinnan suhteen. Ylipäättään todettiin, että tavoitteena tulee olla järjestelmä, joka tarjoaa riskinhallinnan puitteet tilaajalle sekä rakentamisen laadun että harmaan talouden osalta. Myös näissä haastatteluissa korostettiin, että pätevyysvaatimuksen tulisi olla yhdistelmä koulutusta sekä käytännön työkokemusta, sillä pätevyys edellyttää käytännössä molempia.

Yrityksille suunnattuun kyselyyn vastanneilla oli mahdollisuus kommentoida esitettyjä toimilupajärjestelmän elementtejä. Positiivisimmin vastaajat suhtautuivat harmaan talouden kitkemiseen tähtäävään, tilaajavastuulakiin perustuvaan rekisteriin (14 positiivisesti ja 4 epäilevästi). Etuina pidettiin etenkin pelisääntöjen selventämistä sekä harmaan talouden vähentämistä. Referenssin osoittamista piti mielekkäänä vaihtoehtona 4 yritystä ja 13 suhtautui siihen varauksellisesti. Etuina mainittiin laadun parantaminen, ammattitaidon ja referenssien ylläpidon kannustaminen sekä ns. ”ker-tarakentajien” poistuminen alalta. Pätevyyden osoittamiseen suhtautui positiivisesti 7 yritystä, varauksellisesti 5 yritystä ja negatiivisesti 5 yritystä. Tämän vaihtoehdon etuina nähtiin etenkin tilaajan turvallisuuden parantaminen, alan luotettavuuden ja laadun lisääntyminen sekä epärehellisten yritysten poistuminen alalta.

RALA-pätevyyden omaaville yrityksille suunnattuun kyselyyn vastanneista 37 % piti RALA-pätevyyttä erittäin hyödyllisenä ja 48 % melko hyödyllisenä. Hyödyt liittyivät etenkin yritysten uskottavuuden ja luotettavuuden osoittamiseen sekä sen kautta urakkasopimusten helpompaan saantiin. Osa yrityksistä kertoi, että joissakin julkisen sektorin toimeksiannoissa pätevyys on vähimmäisvaatimus, mutta joissakin julkisissa hankkeissa sillä ei ole merkitystä. Lisäksi yritykset pitivät hyvänä sitä, että joissakin urakkasopimuksissa pätevyys riittää todistukseksi velvoitteiden hoitamisesta, jolloin yrityksen ei pidä toimittaa muita asiakirjoja. Jotkut yritykset totesivat, että pätevyys ei ole hyödyllinen, sillä hinta ratkaisee urakkasopimusten saannin. Selvyyden vuoksi on todettava, että pätevyys kohdentuu tässä henkilöihin, toisin kuin toimilupajärjestelmän lähtökohdista käydyssä keskustelussa.



Kuva 4. Yrityskyselyyn vastanneiden yritysten arvio RALA-pätevyyden hyödyllisyydestä

Toimilupajärjestelmän seurauksena talonrakennusalan sellaiset laatuongelmat voivat vähentyä ja poistua, jotka ovat seurausta laadun kannalta haitallisista motiiveista toimivista yrityksistä rakennusalan laadun alihankintaketjuissa. Paremmalla rakentamisen laadulla vältettäisiin lisäksi osa rakentamisalan laatuongelmista. Tällöin voitaisiin vähentää kansantaloudellisia kustannuksia, jotka aiheutuvat heikosta rakentamisen laadusta. Ainoa kvantifioitu arvio liittyy hallituksen esitykseen, jossa arvioitiin rakennusten terveyshaitoista aiheutuneiden sairauksien kustannusten olevan noin 450 miljoonaa euroa vuodessa (Reijula et al 2012). Tässä vaiheessa on syytä todeta, että tämä arvio on karkea ja keskittyy ainoastaan kosteus- ja homeongelmista aiheutuvien kustannusten arviointiin. Useissa muissa maissa, kuten Ruotsissa, on tehty huomattavasti tarkempia arvioita. Haastatellut sidosryhmät nostivat myös esiin, että Suomessa tarvittaisiin tarkempaa analyysiä rakentamisen laatuongelmien kustannuksista.

Kansantalouden näkökulmasta toimilupajärjestelmän kokonaishyötyjä ei käytännössä voida kvantifioida. Selvityksessä tehtyjen arviointien perusteella järjestelmästä on nähtävissä hyötyjä erityisesti pitkällä tähtäimellä. Aiemmin on esitetty, että rakentamisen huonosta laadusta ja tästä johtuvista terveydenhuollon kustannuksista syntyy vuositason 450 miljoonan euron kustannukset. Suhteessa tähän arvioon esitetyn toimilupajärjestelmän kustannukset raskaimmassa mahdollisessa vaihtoehdossakin olisivat suhteellisen vähäiset.

## Toimilupajärjestelmän haitat yrityksille

Tämä luku vastaa kysymykseen: Mitä ja minkä suuruisia haittoja toimilupajärjestelmästä syntyisi talonrakennusalalle?

### Yritysten esiin nostamat haitat

Keskeisimpiä yritysten haastatteluissaan esiin nostamia haittoja ovat:

- Vaateet ja niiden mahdollinen rasittavuus yrityksille
- Toimenpiteiden päällekkäisyys nykyisten toimenpiteiden kanssa
- Liiketoimintakiellon kiertäminen rekisteristä huolimatta
- Yritystoiminnan rajoittaminen

Useampi yritys totesi, että ne ovat joutuneet jo investoimaan merkittäviä summia mm. tietojärjestelmiin rakennusalaan kohdistuvien ilmoitusvaatimusten takia. Erityisesti heinäkuussa 2014 voimaan astunut veroilmoitusmenettely on vaatinut yrityksiltä suuria panostuksia. Yritykset toivoivat, ettei uusia velvoitteita tulisi vielä, vaan seurattaisiin ensin, miten toimivia nykyiset toimenpiteet ovat.

Harmaan talouden osalta nähtiin, että nykyinen tilaajavastuulaki pureutuu jo aihepiiriin ja mahdollinen tilaajavastuulakiin perustuva rekisteri olisi osittain päällekkäinen toimenpide. Referenssien osalta taas RALAn myöntämät pätevyudet nähtiin vastaavana jo käytössä olevana järjestelmänä, jota tilaajien tulisi hyödyntää nykyistä enemmän.

Muutamassa haastattelussa todettiin, että liiketoimintakieltorekisteristä huolimatta liiketoimintakieltola on mahdollista kiertää asettamalla yritysten vastuuhenkilöiksi sellaisia henkilöitä, joita liiketoimintakiello ei koske. Tältä osin liiketoimintakieltorekisteri ei välttämättä täydytisi tarkoitustaan.

Useampi yritys oli myös huolissaan yritysten toiminnan tai kilpailun rajoittamisesta. Riski nähtiin sekä referenssi- että pätevyysvaatimuksen osalta. Kilpailun rajoittaminen saattaisi nostaa rakentamisen kustannuksia, joita pidettiin jo nyt melko korkeina. Toisaalta vaatimukset selkentäisivät rakennusalan pelisääntöjä, joten kilpailun vähentämistä voisi tästä näkökulmasta pitää perusteltuna, mikäli se kohdistuisi epärehellisiin motiivein toimiviin yrityksiin. Referenssien osalta pohdittiin, miten henkilövaihdokset vaikuttaisivat yrityksen oikeuteen toimia työnjohtajana tai mikäli kokenut toimija perustaisi uuden yrityksen, olisiko yrityksellä oikeutta toimia työnjohtajana. Lisäksi tulisi huomioida muista EU-maista tulevat yritykset ja työntekijät. Näiden toimintaa Suomessa ei saisi eikä käytännössä voisi rajoittaa. On myös mahdollista, että vaatimukset asettaisivat suomalaisille yrityksille tiukempia vaatimuksia kuin ulkomaisille. Esimerkkinä voidaan mainita Itävallan case, jossa ulkomaiset toimijat saavat toimia rakennusallalla ilman pätevyyden osoittamista, mikäli toiminta on väliaikaista ja elinkeinoa on harjoitettu perustamismaassa vähintään kahden vuoden ajan.

Yrityksille suunnatussa kyselyssä pidettiin tilaajavastuulakiin perustuvan rekisterin haittoina yritysten työmäärän ja kustannusten lisääntymistä sekä tahattomista velvoitteiden laiminlyönneistä johtuvia virhetuomioita (eli liiketoimintakielloja). Referenssien osoittamisen suhteen haittoina mainittiin alalle tulon vaikeutuminen, kilpailun ja erityisesti pienten toimijoiden vähentyminen alalla, lisätyö ja byrokratia yrityksille sekä mahdolliset porsaanreiät vaatimuksen kiertämiseksi (esim. jos referenssivaatimus on sidottu henkilöön, voisi tämä perustaa uusia yrityksiä tiheään tahtiin). Pätevyyden varmistamiseen liittyen yritykset pitivät ongelmallisena byrokratian ja kulujen lisääntymistä sekä alalla toimimisen vaikeutumista järjestelmän

monimutkaisuuden takia. Lisäksi pidettiin epätoivottavana tilannetta, jossa pätevyyden varmistamisesta tulee liiketoimintaa joillekin yrityksille. Mikäli pätevyyden hakemiseen liittyvät kustannukset olisivat suuria, saattaisivat etenkin pienten yritysten toimintaedellytykset heikentyä.

Tämän lisäksi on tuotu esiin selvityksen yhteydessä, että toimilupajärjestelmä saattaisi hankaloittaa yritysten myyntiä ja omistajan vaihtumista erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten kohdalla, jolloin avainhenkilöiden vaihtuessa syntysi uusia koulutus- ja osaamisvaatimuksia.

Yritysten hallinnollisia kustannuksia arvioitiin RALA-pätevyyden omaaville yrityksille suunnatun kyselyn kautta. Yritykset voivat hakea haluamansa pätevyyttä (esim. talonrakentamiseen tai LVI-tekniisiin asennuksiin liityen) ja siten osoittaa asiakkailleen luotettavuuttaan. Pätevyyden hakemisen yhteydessä tarkistetaan yrityksen referenssikohteita sekä henkilö- ja kalustoresursseja, varmistetaan että tilaajavastuulain edellyttämät rekisteröitymis- ja ilmoitusvaatimukset täyttyvät sekä tarkistetaan, että yrityksen tilinpäätöstiedot täyttävät lainsäädännön vaatimukset.

Yrityksille koituvia kustannuksia arvioitiin ns. Standard Cost Model -laskentatapaa. Yritykset ilmoittivat kyselyssä, kuinka monta tuntia niillä kului pätevyyden hakemiseen liittyvien tietovaateiden hakemiseen, täyttämiseen ja toimittamiseen (referenssien osoittaminen, resurssien osoittaminen sekä osoitus yhteiskunnallisten velvoitteiden täyttämistä). Lisäksi yritysten ilmoittivat, minkä tasoinen työntekijä yleensä vastaa tietojen hakemisesta, täyttämisestä ja toimittamisesta (assistentti / hallintohenkilökunta, yksikön päällikkö / asiantuntijataso tai toimitusjohtaja / johtotason edustaja). Yritykset kertoivat myös muut pätevyyden osoittamiseen liittyneet kustannukset (muut kuin itse RALA-pätevyyden kustannukset).

Jokaisen vastaannen yrityksen kohdalla laskettiin hakemisesta aiheutunut työ kustannus kertomalla hakemiseen kulunut työaika ko. työntekijätason palkkakustannuksen mediaanilla. Summaan lisättiin yrityksen ilmoittamat muut kustannukset. Lopuksi laskettiin kustannusten keskiarvo (ensin poistettiin pienin ja suurin kustannus vinoutumien välttämiseksi) ja alan yritysten määrän avulla arvioitiin koko alalle koituvia kustannuksia. (lisätietoja SCM-menetelmästä esim.: Euroopan komissio 2014)

Keskimäärin yrityksillä kului pätevyyden hakemiseen 17 tuntia (mediaani oli 13 tuntia). Muita kustannuksia yrityksille aiheutui keskimäärin 964 euroa (mediaani 540 euroa). Yhdelle yritykselle koitua kokonaiskustannus pätevyyden hakemisesta oli keskimäärin 1702 euroa. Koko talonrakennusalaalla tämä vastaisi 32 miljoonaa euron kustannuksia ja rakennusalaalla 73 miljoonaa euron kustannuksia.

Pätevyyden hakemiseen kulunut työaika / yritys	Muut kustannukset / yritys	Kokonaiskustannukset / yritys	Yritysten lukumäärä	Kustannukset alalla
Keskiarvo 17 tuntia (mediaani 13 tuntia)	Keskiarvo 964 euroa (mediaani 540 euroa)	Keskiarvo 1702 euroa.	Talonrakennusala: 18736 Rakennusala: 43101	Talonrakennusala: 31,9 miljoonaa euroa Rakennusala: 73,4 miljoonaa euroa.

Taulukko 5. Pätevyyden hakemisesta aiheutuvat kustannukset yrityksille ja alalle.

## Muiden toimijoiden esiin nostamat haitat

Muiden toimijoiden haastatteluissa esitettiin näkökulma, että myös vapaaehtoisesta pätevyysrekisteristä voi kehittyä alan normi, mikäli tilaajat hyödyntävät näitä tietoja. Toimilupajärjestelmän haittoina nähtiin yrityksille koituvat hallinnolliset kustannukset sekä julkisten hankintojen osalta uusien yritysten alalle pääseminen. Edelliseen liittyen huolta herättivät tarjouspyynnöissä vaadittavien referenssien laajuus, joka ei ole tasapainossa hankinnan koon ja vaatimuksen suhteen. Lisäksi todettiin, että mahdollisen toimilupajärjestelmän valvonnan tulisi tapahtua sähköisesti, jotta sitä voisi tehdä mahdollisimman tehokkaasti. Tilaajat näkivät etenkin referenssivaatimusten riskinä, että ne heikentävät alalla toimimisen edellytyksiä ja siten voivat estää kilpailun syntymistä rakennusosalalla. Esimerkkinä mainittiin pienet paikkakunnat, joilla toimeksiantoja on vain harvaksen. Tällöin yrityksellä ei välttämättä ole mahdollisuutta saada riittävästi referenssejä eri tyyppisistä toimeksiannoista.

### 4.4

## Arvio tarvittavista viranomaisresursseista toimilupien myöntämiseen ja valvontaan

Haastattelujen sekä kansainvälisten esimerkkien perusteella esiintyy kaksi vaihtoehtoa järjestelmän toteutukseen, jotka vaikuttavat luvan valvontaan:

- Säädelty toimilupa-/ rekisteröintijärjestelmä, joka edellyttäisi viranomaisen (esim. aluehallintoviranomainen) toteuttamaa valvontaa.
- Vapaaehtoinen yleinen toimilupa, jossa valvontaelin voi olla myös viranomaisen ohjauksessa oleva toimija tai yhdistys. Tässä tapauksessa viranomaiset ”kannustavat” tietyn alan itsesääntelyyn perustuvan luvan käyttöön.

Tässä analyysissä arvio viranomaisresursseista toteutetaan säädellyn toimilupajärjestelmän kautta. Säädelty toimilupa edellyttäisi viranomaisvalvontaa. Lähtökohtaisesti haastatteluissa tätä vaihtoehtoa kannattavat ainoastaan keskeiset viranomaiset. Esimerkiksi Norjassa valvonta on tehty keskistetysti tietyn viranomaisen toimesta. Haastatteluissa esitetyt vaihtoehdot ovat vaihdelleet rakennusvalvonnan, uuden viranomaisen, aluehallintovirastojen sekä RALA ry:n välillä. Jälkimmäisen osalta on esitetty idea, että toimintaa ohjaisi poikkihallinnollinen ohjausryhmä.

Säädellyn toimiluvan osalta myös luvan toteutustapa edellyttäisi haastattelujen perusteella mahdollisimman pitkäjänteistä sähköistämistä. Tällä hetkellä luontevaa viranomaista, jonka tehtäväkenttään tällaisen lupa-/ rekisteröintijärjestelmän kehittäminen kuuluisi, ei haastatteluissa suoraan tunnisteta.

Aluehallintoviranomaiset valvovat nykyisin elinkeinonharjoittamisen osalta alkoholilupia, tilaajavastuulainsäädännön valvontaa sekä työsuojeluvalvontaa ja maahanmuuton valvontaa. Rakennusalan lupavalvonta ei välttämättä kuitenkaan istuisi aluehallintoviraston tehtäväksi. Tämä johtuu haastattelujen mukaan jo siitä, että valvonta tulisi toimilupajärjestelmässä toteuttaa ensi sijassa sähköisesti.

Tässä esimerkissä kustannuksia tarkastellaan ”raskaimman vaihtoehdon kautta”, jossa toimilupa urakointiin on pakollinen ja se myönnetään hakemuksesta sekä siihen liittyvät dokumentit ja niiden aitous varmennetaan. Haastattelujen ja muiden maiden esimerkkien mukaan voidaan arvioida, että noin tuhatta luvansaajaa kohtaan tarvittaisiin n. 5 henkilötyövuotta (vrt. Rala Ry, jossa toteutetaan lähes kaikkia edellä mainittuja laadun varmistamiseksi esitettyjä elementtejä).

Henkilötyövuoden hintana käytetään nykyisen lupaviranomaisen, aluehallintovirastojen htv-hintaa. Mikäli käytettäisiin aluehallintoviraston vuoden 2011 htv-hintaa, voidaan toimilupajärjestelmän kustannuksia arvioida seuraavanlaisesti. Talonrakennusalalla tarvittaisiin noin 90 henkilötyövuotta, mikä vastaa kustannuksiltaan noin 5,3 miljoonaa euroa. Koko rakennusalalla htv-tarve olisi 215 ja kustannukset noin 12 miljoonaa euroa.

Viranomaisten kustannukset		
5 HTV / Tuhatta yritystä		
Vaihtoehdot:	HTV	Hinta (jos verrataan AVI:n POL-vastualueen HTV hintaan vuonna 2011, 57 000 euroa )
Koko toimiala	n. 215 htv	n. 12 miljoonaa
Talonrakennusala	n. 90 htv	n. 5,3 miljoonaa

Taulukko 6. Toimilupajärjestelmästä aiheutuvat kustannukset viranomaisille

## 5 Johtopäätökset: Kannattaako toimilupajärjestelmä?

Tämä luku vastaa selvityksen kysymykseen: voisiko toimilupajärjestelmä tarjota tehdyn selvityksen perusteella toimivan ja kustannustehokkaan ratkaisun rakennusalan harmaan talouden torjuntaan ja laadun parantamiseen.

Rakennusalan harmaan talouden vähentämiseksi on toteutettu viime vuosina useita toimenpiteitä. Keskeisiä näistä ovat olleet käänteinen arvonlisävero, veronumero, veroilmoitusmenettely sekä tilaajavastuulain kehittäminen. Tämän lisäksi oikeusministeriö on selvittänyt liiketoimintakieltorekisterin kehittämistä. Yleinen näkemys haastattelujen ja meneillään olevien muiden selvitysten (kuten Eduskunnan tarkastusvaliokunnan tilaaman selvityksen) perusteella on, että kyseiset menettelyt ovat varsin hyvin pureet tai ovat ainakin puremassa harmaan talouden torjuntaan tai valvontaan rakennusosalalla. Viimeisin, heinäkuussa 2014 voimaan tullut, toimenpide on rakennusalan veroilmoitusmenettely. Toistaiseksi veroilmoitusmenettelyn kautta on pystytty tunnistamaan yli tuhat yritystä, joiden tiedoissa on epäselvyyksiä, ja verottaja on jo pystynyt puuttumaan eräisiin harmaan talouden tapauksiin.

Rakennusalan laadun kehittämiseksi rakennusalan lainsäädäntöä (maankäyttö- ja rakennuslaki) on pyritty osaltaan kehittämään ja rakennusvaiheen eri tehtäviin liittyviä säädöksiä tarkistamaan. Tämän lisäksi ministeriö on kehittänyt rakennusluvan hakemiseen ja käsittelyyn sähköistä palvelua (lupapiste.fi) ja ala on luonut puitteita laadun kehittämiseksi (esim. RALA ry:n toiminta sekä ”Rakentamisan laadun portinvartijat” -hanke).

Ympäristöministeriö käynnisti syksyllä 2011 hallitusohjelman mukaisen maankäyttö- ja rakennuslain toimivuuden ja vaikuttavuuden arvioinnin. Arvioinnilla luotiin kuva kaavoitusta ja rakentamista ohjaavan lain toimivuudesta sekä kehittämistarpeista. Arvioinnissa tarkasteltiin useita osa-alueita, jotka sisältävät mm. rakentamisen laatuun ja vastuisiin sekä viranomaisten työnjakoon liittyviä kysymyksiä. Näiden lisäksi tai seurauksena rakentamisen valvonnan säädöksiä uudistetaan parhaillaan.

Keskeisenä johtopäätöksenä selvityksestä todetaan:

**Suositus 1:** Toimilupajärjestelmää ei tulisi toteuttaa vielä, vaan asia tulee arvioida uudelleen sitten, kun muiden harmaan talouden sekä rakennusalan laadun edistämiseksi tehtyjen toimenpiteiden vaikutukset ovat nähtävissä.

Toimilupajärjestelmää ei tule viedä välittömästi osaksi jatkovalmistelua tai seuraavan hallituksen ohjelmaa, sillä rakennusalaan kohdistuu parhaillaan useita muita säädeltyjä toimenpiteitä, joiden vaikutukset eivät vielä ole tiedossa. Toimilupajärjestelmän jatkoanalyysin näkökulmasta relevanttia on odottaa, miten nämä muut toimenpiteet vaikuttavat. Toimilupajärjestelmä voi sinällään muodostaa toimivan välineen rakennusalan laadun parantamiseksi ja tätä kautta myös harmaan talouden vähentämiseksi tulevaisuudessa. On kuitenkin syytä todeta, että haastatteluissa esiintyy myös voimakkaita näkemyksiä sen suhteen, että aika olisi ajanut ohi toimilupajärjestelmistä tai toimijoiden voimakkaasta sääntelystä.

## Toimilupajärjestelmän mahdollinen myöhempi toteutus

Mikäli toimilupajärjestelmää lähdetään tulevaisuudessa kehittämään, niin selvityksen perusteella keskeiset johtopäätökset sen toteutustavasta ovat seuraavat.

**Suositus 2:** Mikäli toimilupajärjestelmää lähdetään tulevaisuudessa kehittämään, niin seuraavat lähtökohdat ovat oleellisia:

- Alalla arvioidaan, toisin kuin tällä hetkellä, että harmaan talouden näkökulmasta veroilmoitusmenettelyn tuomat toimenpiteet eivät pure.
- Julkisen hallinnon tietojärjestelmät ovat kehittyneet siten, että laadun todentamiseksi tarvittavat tutkinnot ja koulutukset ovat luettavissa erilaisista kansallisista rekistereistä (esim. kansallisesta osaamisrekisteristä).
- Rakentamisen valvonnan organisoinnista on päätetty ja rakennusvalvontaa ollaan kehittämässä.

Toimilupajärjestelmä voi olla joko säädelty tai alalle vapaaehtoinen itsesääntelyyn perustuva järjestelmä, sillä molemmissa tilanteissa on nähtävissä samankaltaisia hyötyjä. Säädelty järjestelmä edellyttää enemmän valvontaa ja seurantaa, joka pitäisi esitettyjen näkemysten mukaan kyetä toteuttamaan sähköisenä. Vastaavasti vapaaehtoisen järjestelmän kattavuus edellyttää, että rakennushankkeiden tilaajat painottavat toimilupaa hankintoja tehdessään.

Säädellylle toimilupajärjestelmälle on kaksi vaihtoehtoa: joko rekisteröintijärjestelmä tai varsinainen toimilupajärjestelmä (ks. s. 15). Molemmissa tapauksissa on kyse perustuslain 18 §:n mukaisen elinkeinonvapauden rajoittamisesta. Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa elinkeinonvapauden rajoittamista on perusteltu välittömästi terveyteen, turvallisuuteen tai ympäristöön liittyvillä seikoilla. Elinkeinonvapauden rajoittaminen rakennuslalla vaatisi todennäköisesti nykyistä vahvempia argumentteja siitä, millaisia terveydellisiä ja taloudellisia uhkia rakentamisen heikko laatu muodostaa tilaajille sekä rakennusten käyttäjille tai asukkaille. Elinkeinonvapauden rajoitus kohdistuisi kuitenkin tässä tapauksessa vain kotimaisiin yrityksiin ja muut yritykset voisivat osoittaa yleisen toimiluvan muulla tavalla, kuten esimerkiksi Itävallan tapauksessa. Tämän lisäksi säädelty toimilupajärjestelmä edellyttäisi nykyisen rakennusalan lainsäädännön tarkistamista siten, että erilaiset laatu- ja vastuuvaatimukset koottaisiin toimilupaa koskevaan lainsäädäntöön.

Toimilupajärjestelmä voisi olla myös vapaaehtoinen kuten Norjassa. Tällöin vapaaehtoisen yleisen toimiluvan hyötyjen tulisi ylittää siitä yrityksille koituvat kustannukset. Norjan esimerkki osoittaa, että yritykset ovat aktiivisesti käyttäneet yleistä toimilupaa, sillä se nopeuttaa rakennuslupien käsittelyä ja säästää resursseja. Suomessa RALA ry:n myöntävä pätevyys muistuttaa usealla tavalla tällaista vapaaehtoista pätevyyden ja laadun osoittamiseen tähtäävää järjestelmää. RALA ry:n toiminnan piirissä on kuitenkin huomattavasti pienempi osa rakennus- ja talonrakennusalan yrityksistä kuin Norjassa. Tämä johtuu siitä, etteivät viranomaiset voi hyödyntää RALA:n antamia tunnuksia omassa toiminnassaan.

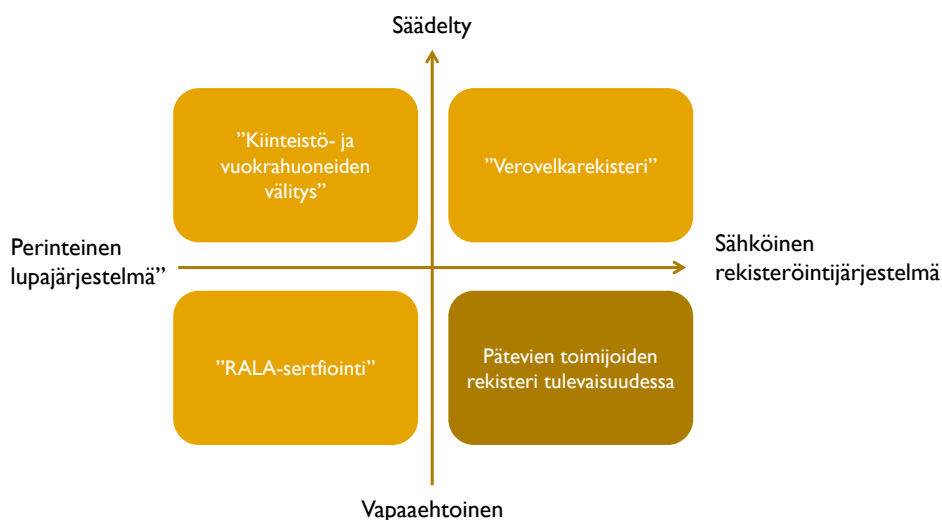
Mikäli toimilupajärjestelmä toteutettaisiin vapaaehtoisena järjestelmänä, voisi toimilupajärjestelmä kohdentua koko toimialalle. Haastatteluissa on esitetty myös näkemyksiä siitä, että toimilupajärjestelmässä keskityttäisiin erityisesti talonrakentamiseen ja pientalorakentamiseen. Koska tässä selvityksessä esitetään, että toimilupajärjestelmän kanssa ei vielä edetä, on toimialakohdentamisena käytetty talonrakentamista sekä tähän liittyviä rakentamisen erityisaloja.



Vapaaehtoinen pätevyyden osoittamisen järjestelmä voi olla toimiva. Esimerkiksi Norjassa yleisen toimiluvan hakeneita yrityksiä on jo noin 15 000 (Suomessa RALA-pätevyyden omaavia yrityksiä on noin 1200). Norjassa yleisestä vapaaehtoisesta toimiluvasta on hyötyjä yrityksille mm. tilaajien aktiivisen luvan vaatimisen sekä rakennuslupien saamisen helpottumisen kautta. Säännelty toimilupajärjestelmä (joko perinteinen tai rekisteröity) edellyttäisi nykyistä vahvempia argumentteja, jotta perustuslain 18 §:n vaatimukset elinkeinonvapauden rajoittamisesta täyttyisivät. Esimerkiksi rakennusalan heikon laadun kustannuksista kotitalouksille tai taloyhtiöille tarvitaan vielä seikkaperäisempää tutkimustietoa. Lisäksi säädelty elinkeinonharjoittamiseen liittyvä järjestelmä aiheuttaisi hallinnollisia kustannuksia, joiden karkeita arvioita on esitetty aiemmissa luvuissa.

**Suositus 3.** Mikäli toimilupajärjestelmää lähdetään tulevaisuudessa kehittämään, niin se tulisi selvityksen perusteella tehdä vapaaehtoisena, alan itsesääntelyyn pohjautuvana, rekisteröitymisjärjestelmänä, jossa luvasta on yrityksille sekä rakennushankkeiden tilaajille niin suuri hyöty, että sen käyttöön ottaminen on kannattavaa.

Tässä perusideassa toimilupa on vapaaehtoinen toimijoiden pätevyyttä ja laatua osoittava toimilupa, ja siitä on etua toimiluvan hankkiville, kuten Norjan järjestelmässä. Tätä tahtotilaa on kuvattu kuvassa 4.



Kuva 4 Toimilupajärjestelmän tahtotilan kuvaus

Tässä mallissa toimilupajärjestelmä toteutetaan eri viranomaistietoja keräävänä ja kokoavana sähköisenä järjestelmänä, joka hyödyntää nyt kehitteillä olevia sähköisiä palveluita. Tällöin pienennetään yritysten hallinnollisia kustannuksia, joita syntyy tietojen kokoamisesta, käsittelystä ja toimittamisesta.

Toimilupajärjestelmän perusajatuksena olisi luonteeltaan tiettyyn vaadittuun osaamiseen sekä tilaajavastuuvetoisuuden hoitamisen "minimimääritykseen" tähtääminen. Kehittämisen lähtökohtana tulisi olla, että toimiala voi itse kehittää palveluja tukemaan pätevien toimijoiden ja osaamisen rekisteröintijärjestelmää. Toimilupajärjestelmän suhde tilaajavastuulainsäädäntöön olisi sikäli selkeä, että järjestelmässä toimiluvan hakemisen ja uusimisen yhteydessä tarkistettaisiin myös tilaajavastuulain edellyttämistä velvoitteista huolehtiminen.

## Toimilupajärjestelmän kustannuksista ja hyödyistä

Selvityksessä analysoidun toimilupajärjestelmän **kustannukset** syntyvät kolmea kautta. Ensinnäkin yritysten hallinnolliset kustannukset muodostuvat toimiluvan edellytysten täyttämisestä. Mikäli toimilupajärjestelmä olisi pakollinen, tarkoittaisi se arviolta 32 miljoonan euron hallinnollisia kustannuksia talonrakentamisan yrityksille. Tähän arvioon ei ole laskettu mahdollisia lupa- ja käsittelymaksuja tai varsinaisia pätevyyden hankkimiseksi vaadittavasta koulutuksesta syntyviä kustannuksia.

Toiseksi kustannukset muodostuisivat valvontaan liittyvistä kustannuksista. Mikäli toimilupajärjestelmä toteutettaisiin pakollisena ja kaikki edellä kuvatut elementit sisältävänä, voisi se raskaimmillaan tarkoittaa lähes 90 henkilötyövuoden suuruista panostusta. Tämä puoltaa myös haastatteluissa esitettyä näkemystä siitä, että kyse olisi alan itsesääntelyä tukevan vapaaehtoisen toimilupajärjestelmän promotoimista.

Kolmanneksi toimilupajärjestelmän luomisesta aiheutuisi kertaluontoisia kustannuksia. Näiden suuruutta ei ole selvityksessä arvioitu, mutta esimerkiksi sähköisen asioinnin ja demokratian edistämishjelmassa (SADe-ohjelma) rahoitettuja palveluita voidaan käyttää esimerkkeinä.

Toimilupajärjestelmän suurin haitta syntyy alalle tulemisen kynnyksen noususta erityisesti koulutustasovaatimusten kautta. Mikäli toimilupajärjestelmä olisi yleinen ja vapaaehtoinen toimilupa, riippuvat kustannukset siitä, kuinka laajasti se otetaan käyttöön. Pätevyyden hakemisesta koituvat kustannukset ovat yhdelle yritykselle keskimäärin 1700 euroa. Mikäli kaikki talonrakennusalan yritykset hakisivat pätevyyttä, tarkoittaisi tämä 32 miljoonan euron kustannuksia. Koko rakennusalalla kustannukset nousisivat 73 miljoonaan euroon.

Toimilupajärjestelmän **hyödyt** ovat riippuvaisia siitä, miten toimilupajärjestelmä käytännössä toteutetaan.

Haastatteluissa esiin nostetut keskeiset hyödyt ovat:

- Tilaajien riskinhallinnan helpottaminen
- Alihankintaketjujen loppupäässä olevien toimijoiden työn laadun paraneminen
- Pätevyyden edellyttäminen voi kirkastaa yritysten olemassa olon perusteita ja siten vähentää harmaata taloutta

Selvityksen havaintojen perusteella keskeinen hyöty olisi pääasiassa rakennushankkeiden tilaajien riskienhallinta ja mahdollisuudet painottaa entistä paremmin rakentamisen (ja talonrakentamisen laatua). On kuitenkin syytä todeta, että tilaajat ovat suhtautuneet vielä varauksella näihin hyötyihin. Käytännössä selvityksessä kuullut tilaajien edustajat eivät nähneet toimilupajärjestelmän ratkaisevan rakentamisen laadun ongelmia ja näkivät sen pahimmillaan lisäävän välillisesti kustannuksia rakennushankkeiden tilaajille. Tilaajien vastuu rakentamisen laadusta on merkittävä jo rakennus- ja maankäyttölain mukaan. Viranomaisen näkökulmasta toimilupa loisi lisäksi mahdollisuuden koota olemassa oleva eri tehtävittäin hajaantunut tieto erilaisista pätevyys- ja kokemusvaatimuksista yhteen.

Harmaan talouden näkökulmasta voidaan arvioida, että toimilupajärjestelmä vaikuttaisi osaltaan myös harmaan talouden vähentämiseen, mikäli tilaajat alkaisivat painottaa toimilupaa rakennusalan hankinnoissa. Tämä voisi tapahtua siten, että toimilupaan liittyvät osaamisvaatimukset nostaisivat alalle tulon kynnystä, mikä lähtökohtaisesti vaikeuttaisi harmaaseen talouteen kuuluvien yritysten toimintaa. Mikäli toimilupaan sisältyisi selvitys yritysten viranomaisvelvoitteiden suorittamisesta, voisi toimiluvalla olla myös suora vaikutus harmaan talouden vähentämiseen.

Kansantalouden näkökulmasta toimilupajärjestelmän kokonaishyötyjä ei käytännössä voida kvantifioida. Selvityksessä tehtyjen arviointien perusteella järjestelmästä

on nähtävissä hyötyjä erityisesti pitkällä tähtäimellä. Aiemmin on esitetty, että rakentamisen huonosta laadusta ja tästä johtuvista terveydenhuollon kustannuksista syntyy vuositasolla 450 miljoonan euron kustannukset. Kuten jo todettua, tämä arvio on karkea ja kohdistuu vain kosteus- ja homeongelmiin. On selvää, että jatkossa tarvitaan entistä tarkempaa tutkimusta rakentamisen huonon laadun aiheuttamista kustannuksista. Suhteessa tähän arvioon esitetyn toimilupajärjestelmän kustannukset raskaimmassa mahdollisessa vaihtoehdossaankin olisivat suhteellisen vähäiset. Toisaalta toimilupajärjestelmän hyötyjen realisoitumisen aikajänne on niin pitkä ja epävarmuustekijöitä niin monia, ettei varsinaista kustannus-hyöty –analyysiä ole sisällytetty selvityksen kysymyksiin. Toimilupa ei poista ongelmia tai virheitä kokonaan, ja ilman vertailuasetaelmaa ei tarkempia analyysejä voida tehdä.

Seuraavassa taulukossa esitetään yhteenveto toimilupajärjestelmän kustannuksista ja hyödyistä.

Toimilupajärjestelmän kustannukset		
Työaika ja muut kustannukset	Kokonaiskustannukset talonrakennusallalla	Kokonaiskustannukset koko rakennusallalla
<b>Yritykset</b>		
17 tuntia, muut kustannukset 964 euroa.	32 miljoonaa euroa	73 miljoonaa euroa
<b>Viranomaiset</b>		
5 htv / 1000 yritystä	5,3 miljoonaa euroa	12 miljoonaa euroa
Toimilupajärjestelmän hyödyt		
	Hyödyt talonrakennusallalle	Hyödyt koko rakennusallalle
Kansantalouden näkökulmasta toimilupajärjestelmän kokonaishyötyjä ei voida kvantifioida annettujen tietojen perusteella.	Tulee selvittää erikseen.	Tulee selvittää erikseen
Rakentamisen huonon laadun aiheuttamat terveydenhuollon kustannukset	Karkea arvio 450 miljoonaa vuositasolla (Arvio perustuu Reijula et al. 2012 ja keskittyy pääasiassa kosteus- ja homeongelmiin).	

Taulukko 7. Yhteenveto toimilupajärjestelmän kustannuksista ja hyödyistä.

## Suomalainen keskustelu toimilupajärjestelmästä suhteessa kansainvälisiin esimerkkeihin

Tässä selvityksessä on analysoitu lyhyesti eräitä kansainvälisiä esimerkkejä toimilupajärjestelmässä. On todettava, että suomalainen keskustelu toimilupajärjestelmästä on eriytynyt. Rakennusala itsessään haluaa korostaa harmaan talouden näkökulmaa sekä nostaa alalle tulon kynnystä. Suunnitteluintensiiviset alat nostavat puolestaan pätevien toimijoiden sertifiointiin tai akkreditointiin liittyvää toimilupaa esiin.

Useat tässä selvityksessä analysoidun toimilupajärjestelmää kuvaavien hypoteesien lähteet ovat Norjassa, jossa lupa on yleinen vapaaehtoinen toimilupa. Säädeltyihin toimilupiin ja osaamisen osoittamiseen on esimerkkejä esim. Itävallassa, jossa lähes kaikki elinkeinotoiminta on säädeltyä. Toisaalta EU:n kilpailusäännökset ovat ajaneet siihen, että tietyn aikaa muussa EU-maissa toimineet yritykset on rinnastettava Itävallassa toimivaan yritykseen. Hollannissa ns. ”ketjuvastuun” periaate on puolestaan sisällytetty tarkastellun toimilupajärjestelmän elementtiin koskien pätevyyden ja osaamisen osoittamisen vaatimuksia.

## LÄHTEET

- ACT Parliamentary Counsel 2014. Construction Occupations (Licensing) Act 2004. *Republication No 33*.
- Asianajotoimisto Heikkilä & Co. 2012. Tilaajavastuulaki ja rakennusalan uudet säännökset. *Esitys* 22.3.2012. Haettu osoitteesta: <http://www.heikkilaco.fi/lataukset/Aamiaistilaisuus22-3-2012.pdf>.
- Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft 2014a. Haettu osoitteesta: <http://www.bmwf.at/Unternehmen/Gewerbe/Seiten/Gewerbeordnung.aspx>.
- Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft 2014b. Haettu osoitteesta: <http://www.en.bmwf.at/Enterprise/Trades/Seiten/Cross-border-services.aspx>.
- Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft 2014c. Haettu osoitteesta: <http://www.bmwf.at/Unternehmen/Gewerbe/Seiten/GewerbeausuebungdurchUnternehmensandererEUEWR-Staaten.aspx>.
- Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2013. Taksiluvat. Haettu osoitteesta: <http://www.ely-keskus.fi/web/ely/taksiluvat#.VES130uN5hA>.
- Euroopan komissio 2012. Performance Checks, State of Play of the Internal Market in the Construction Sector. Background Note. *Expert Group Meeting, 22<sup>nd</sup> March 2012*.
- Euroopan komissio 2014. Standard Cost Model (SCM). Päivitetty 9.1.2014. Haettu osoitteesta: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin\\_burden/scm\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/scm_en.htm).
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound) 2008. Liability in subcontracting processes in the European construction sector: Netherlands.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound) 2014. Tackling undeclared work in the European Union.
- Government of South Australia 2013. Building Work Contractors Act 1995. *Version 1.7.2013*.
- Hirvonen Markku, Lith Pekka & Walden Risto 2010. Suomen kansainvälistyvä harmaa talous. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan tilaaman harmaata taloutta käsittelevän tutkimuksen lopputaloudelliset tulokset. *Toim. Harmaa Hirvi Oy*.
- JHTT-yhdistys, 2014. Haettu osoitteesta: <http://www.jhtt.fi>.
- Laki asianajajista 12.12.1958/496. Haettu osoitteesta: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1958/19580496>.
- Laki julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista 1.4.1999/467. Haettu osoitteesta: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990467>.
- Maankäyttö ja rakennuslaki 5.2.1999/132. Haettu osoitteesta: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>.
- Oikeusministeriö, 2014. Liiketoimintakiellon tehostaminen. Arviomuistio liiketoimintakiellon tehostamisesta 24.3.2014. Haettu osoitteesta: <http://oikeusministerio.fi/fi/index/valmisteilla/lakihankkeet/yhtiooikeus/liiketoimintakiello.html>.
- Parliament in Western Australia 2011. Building Services (Registration) Act 2011. *Republication No 19 of 2011*.
- Queensland Master Builder Association, 2014. <https://www.masterbuilders.asn.au/laws-codes-and-regulations/queensland-building-and-construction-commission-act>.
- Reijula Kari, Ahonen Guy, Alenius Harri, Holopainen Rauno, Lappalainen Sanna, Palomäki Eero & Reiman Marjut 2012. Rakennusten kosteus- ja homeongelmat. *Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2012*. Haettu osoitteesta: <http://web.eduskunta.fi/dman/Document.phx?documentId=er28612160849612>.
- Schneider, Friedrich 2013. Schattenwirtschaft und Korruption in Deutschland, in Österreich und der Schweiz: Einige Fakten. Haettu osoitteesta: [http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2013/Festschrift\\_Hofreither.pdf](http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2013/Festschrift_Hofreither.pdf).
- Schneider, Friedrich 2013 b. Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2013: A Further Decline. Haettu osoitteesta: [http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2013/ShadEcEurope31\\_Jan2013.pdf](http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2013/ShadEcEurope31_Jan2013.pdf).
- Suomen Asianajajaliitto 2014. Haettu osoitteesta: <http://www.asianajajaliitto.fi>.
- Taksiliikennelaki 2.3.2007/217. Haettu osoitteesta: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070217>.
- Tilintarkastuslaki 13.4.2007/459. Haettu osoitteesta: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070459>.
- Työ- ja elinkeinoministeriö 2013. Tilintarkastajajärjestelmän uudistaminen. *Arviomuistion liite*. Haettu osoitteesta: [https://www.tem.fi/files/21132/Arviomuistio\\_Liite.pdf](https://www.tem.fi/files/21132/Arviomuistio_Liite.pdf).
- Työ- ja elinkeinoministeriö 2013b. Tilintarkastajajärjestelmän uudistaminen. Haettu osoitteesta: [https://www.tem.fi/yritykset/tilintarkastus/tilintarkastajajärjestelmän\\_uudistaminen](https://www.tem.fi/yritykset/tilintarkastus/tilintarkastajajärjestelmän_uudistaminen).

- Työ- ja elinkeinoministeriö 2014. Selvitys tilaajavastuulain uudistamiseksi tehtyjen ehdotusten vaikutuksista. Haettu osoitteesta: [http://www.tem.fi/files/38466/TEMap\\_1\\_2014\\_web\\_10012014.pdf](http://www.tem.fi/files/38466/TEMap_1_2014_web_10012014.pdf).
- Työ- ja elinkeinoministeriö 2014b. Tilintarkastus. Haettu osoitteesta: <https://www.tem.fi/yriytykset/tilintarkastus>.
- The Government of Queensland 2014. Queensland Building and Construction Commission Act 1991.
- Trafi 2014. Kuljettajat. Haettu osoitteesta: [http://www.trafi.fi/tieliikenne/ammattiliikenne/taksinkuljettajien\\_ammattipatevyys/kuljettaja](http://www.trafi.fi/tieliikenne/ammattiliikenne/taksinkuljettajien_ammattipatevyys/kuljettaja).
- Valvontalautakunta 2014. Haettu osoitteesta: <http://www.valvontalautakunta.fi/valvontalautakunta>.
- Verohallinto 2011. Rakennusalan käännetty arvonlisäverovelvollisuus. Haettu osoitteesta: [http://www.vero.fi/fi-FI/Yritys\\_ja\\_yhteisoasiakkaat/Osakeyhtio\\_ja\\_osuuskunta/Arvonlisaverotus/Rakennusalan\\_kaannetty\\_arvonlisaverovelvollisuus](http://www.vero.fi/fi-FI/Yritys_ja_yhteisoasiakkaat/Osakeyhtio_ja_osuuskunta/Arvonlisaverotus/Rakennusalan_kaannetty_arvonlisaverovelvollisuus).
- World Bank Group 2013. Good Practices for Construction Regulation and Enforcement Reform. Guidelinen for Reformers. *International Finance Corporation, The World Bank & Multilateral Investment Guarantee Agency*.
- Wirtschaftskammer Österreich 2014. Meister- und Befähigungsprüfungen, Baumeister, Kostenübersicht 2014. Haettu sivulta: <https://www.wko.at/Content.Node/Service/Bildung-und-Lehre/Meister-und-Befaeahigungspruefung/Meisterpruefungsstellen-und-Pruefungsorganisationen/w/Baumeister.html>.
- Ympäristöministeriö 2014. Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Haettu osoitteesta: [https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/42827/SY\\_1\\_2014.pdf?sequence=2](https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/42827/SY_1_2014.pdf?sequence=2).

## Kansalliset alakohtaiset lupa-/rekisteröintijärjestelmät

### Kuvaus asianajajien lupamenettelystä

#### Lainsäädäntö

Asianajajana työskentelemistä säädellään Suomessa lailla asianajajista (12.12.1958/496). Laissa säädetään asianajajaksi se, ”joka on maan yleisen asianajajayhdistyksen jäsenenä merkitty asianajajaluetteloon” (1 §). Asianajajan ammattinimityksen käyttämisestä oikeuksista voidaan rangaista sakolla (11 §).

#### Luvan kelpoisuusvaatimukset

Jäsenyyden edellytykset on säädelty asianajajalain 3 §:ssä ja Suomen Asianajajaliiton sääntöjen 5 §:ssä. Asianajajaksi hyväksyttävän tulee olla vähintään 25-vuotias ja elämäntavoiltaan ja ominaisuuksiltaan sopiva harjoittamaan asianajajan tointa. Henkilö ei voi olla esimerkiksi konkurssissa ja hänellä tulee olla täysi toimintakelpoisuus.

Koulutukseltaan asianajajan tulee olla suorittanut Suomessa oikeustieteen ylempään korkeakoulututkinnon tai saanut ammattipätevyyden tunnustamisesta annettu lain tai ulkomailla suoritettujen korkeakouluopintojen tuottamasta virkakelpoisuudesta annetun lain mukaisen Opetushallituksen päätöksen kelpoisuudesta oikeustieteen muuta ylempää korkeakoulututkintoa edellyttävään tehtävään. Asianajajan täytyy oikeustieteellisen tutkinnon lisäksi suorittaa myös asianajotoiminnan säännöksiä ja hyvän asianajajatavan vaatimuksia koskeva tutkinto (asianajajatutkinto). Koulutuksen lisäksi vaaditaan 4 vuoden kokemusta lakimiestehtävistä, joista ainakin 2 vuotta on asianajollisista tehtävistä.

Jäsenet asianajajayhdistykseen hyväksyy yhdistyksen hallitus. Asianajajayhdistyksen hallitus on myös velvollinen valvomaan asianajajien toimintaa. Asianajajayhdistyksenä Suomessa toimii Suomen Asianajajaliitto. Asianajajaliittoon kuuluvat kaikki suomalaiset asianajajat, joita on noin 10% suomalaisista lakimiehistä.

#### Asianajajatutkinto

Asianajajaliiton jäsenyyttä hakevan tulee osoittaa riittävä osaaminen oikeusministeriön hyväksymässä järjestyksessä suoritettavalla erityisellä asianajajatutkinnolla. Tutkinto on kolmeosainen (*eettinen osa, oikeudenkäyntiosa ja kirjallinen koe*). Kaikki kolme osaa tulee suorittaa hyväksytysti. Tutkinnon suorittamiseen ja ammattinimikkeen ylläpitämiseen liittyy erinäisiä pakollisia maksuja.

TUTKINNON SUORITTAMINEN			
<i>Eettinen osa</i>	<i>Oikeudenkäyntiosa</i>	<i>Kirjallinen koe</i>	<i>Yhteensä</i>
675 euroa	675 euroa	150 euroa	1500 euroa
VUOSIMAKSUT			
<i>Asianajajalta ja EU-luetteloon merkityltä EU-asianajajalta</i>	<i>Uudelta asianajajalta (liittymis- ja seuraavana vuonna)</i>	<i>Julkiselta oikeusavustajalta</i>	<i>Valvontamaksu (vaaditaan kaikilta liiton jäseniltä)</i>
815 euroa	407,50 euroa	425 euroa	235 euroa

Taulukko 6. Asianajajatutkintoon liittyvät kustannukset

### **Ammatillinen valvonta ja luvan menettäminen**

Asianajajan tulee täyttää tehtävänsä rehellisesti ja tunnollisesti sekä noudattaa hyvää asianajajatapaa (5.1 §). Asianajajaliitto on lain mukaan velvoitettu valvomaan asianajajien toimintaa. Valvonnan tarkoituksena on selvittää, onko asianajaja noudattanut hyvää asianajajatapaa ja vastaavia ammattieettisiä sääntöjä.

Käytännössä valvontaa toteuttaa Asianajajaliiton yhteydessä toimiva riippumaton Valvontalautakunta ja valvontayksikkö. Valvonta-asia tulee yleensä vireille yksityishenkilöiden tai yritysten kanteluista. Kantelun voi tehdä kuka tahansa ja menettely on maksuton.

Jos asianajajan nähdään toimineen hyvän asianajajatavan vastaisesti, voidaan hänelle määrätä huomautus, varoitus, seuraamusmaksu tai erottaa jäsenyydestä. Erottamiseen johtaa epärehellinen menettely tai muulla tavalla tahallinen toisen oikeuden loukkaus. Erottaminen on ankarin seuraamus ja siihen johtaa yleisimmin vakavat rikokset. Erotettu voi hakea jäsenyyttä uudelleen kolmen vuoden kuluttua erottamisesta (8 §). Mahdollinen seuraamusmaksu laiminlyönneistä on 500-15 000 euroa.

Henkilö on myös poistettava asianajajaluettelosta, jos hän ei enää täytä lain 3 §:ssä kuvattuja kelpoisuusvaatimuksia. Näin voi olla esimerkiksi henkilön joutuessa konkurssiin tai hänen toimintakelpoisuuttaan rajoitettaessa. Lisäksi asianajajan on pyydettävä eroa yhdistyksestä lopettaessaan toimen harjoittamisen.

### **Kuvaus tilintarkastustoiminnan toimilupamenettelystä**

#### **Luvanantama oikeutus**

Tilintarkastus käsittää yhteisön tai säätiön kirjanpidon, tilinpäätöksen, toimintakertomuksen, hallinnon tarkastuksen sekä tilintarkastuskertomuksen laatimisen. Tilintarkastuslaki (459/2007) määrittelee tilintarkastuksen sisällön ja tilintarkastajan velvollisuudet tarkemmin.

Hyväksytyjä tilintarkastajia on Suomessa kolmenlaisia: KHT-, HTM- ja JHTT-tilintarkastajia. Tilintarkastajat voivat olla joko luonnollisia henkilöitä tai yhteisöjä (Tilintarkastuslaki 459/2007). KHT- ja HTM-tilintarkastajat toimivat pääosin yksityisellä sektorilla. Vähintään yksi KHT-tilintarkastaja tulee valita suorittamaan tilintarkastusta, mikäli kyse on julkisen kaupankäynnin kohteena olevasta yhteisöstä tai jos yhteisössä tai säätiössä täyttyy kaksi seuraavista ehdoista (Tilintarkastuslaki 459/2007):

- Taseen loppusumma ylittää 25 000 000 euroa
- Liikevaihto tai sitä vastaava tuotto ylittää 50 000 000 euroa
- Yhteisön tai säätiön palveluksessa on keskimäärin yli 300 henkilöä.

HTM-tilintarkastajat voivat suorittaa tilintarkastuksia itsenäisesti, yo. rajat alittavissa yhteisöissä ja säätiöissä. JHTT-tilintarkastajat toimivat julkishallinnon ja -talouden tarkastajina pääosin julkisella sektorilla. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2013).

## Keskeiset lait ja asetukset

Alla olevassa taulukossa on esitetty keskeinen kansallinen lainsäädäntö (JHTT-yhdistys 2014, Työ- ja elinkeinoministeriö 2014b).

KHT- ja HTM-tilintarkastajat	JHTT-tilintarkastajat
Tilintarkastuslaki (459/2007)	Laki julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista (467/1999)
Valtioneuvoston asetus tilintarkastuksesta (735/2007)	Valtiovarainministeriön asetus julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajan hyväksymisvaatimuksista (1369/2009)
Työ- ja elinkeinoministeriön asetus KHT- ja HTM-tilintarkastajan hyväksymisvaatimuksista (262/2008)	Asetus julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista (1083/2008)
Työ- ja elinkeinoministeriön asetus Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunnan ja kauppakamarin tilintarkastusvaliokunnan maksullisista suoritteista (285/2009)	Valtiovarainministeriön asetus JHTT-lautakunnan maksullisista suoritteista (1004/2013)

Taulukko 7. Keskeinen kansallinen lainsäädäntö

### Luvan myöntämisehdot ja myöntäjä

Tilintarkastajien hyväksymisvaatimukset on määritelty lainsäädännössä ja asetuksissa varsin tarkasti. Vaatimukset liittyvät henkilön yleiseen kelpoisuuteen, suorittamaan tutkinnon tasoon ja sen sisältöön sekä käytännön työkokemukseen. Lisäksi vaatimukseen kuuluu ammattitutkinnon suorittaminen. KHT-, HTM- ja JHTT-tilintarkastajille on olemassa omat hyväksymisvaatimukset, jotka eroavat toisistaan jonkin verran.

KHT-tilintarkastajan hyväksyy Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta ja HTM-tilintarkastajan kauppakamarin tilintarkastusvaliokunta (Tilintarkastuslaki 459/2007). JHTT-tilintarkastajan hyväksyy puolestaan valtiovarainministeriön yhteydessä toimiva julkishallinnon- ja talouden tilintarkastuslautakunta (Laki julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista 467/1999).

### Luvan voimassaolo ja valvonta

Luvan voimassaoloa ei ole rajoitettu ajallisesti. Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta valvoo hyväksymiensä tilintarkastajien ja tilintarkastusyhteisöiden toimintaa, jotta ne toimivat lain siihen liittyvien säännösten mukaisesti ja ryhtyy tarpeellisiin toimenpiteisiin, jotta tilintarkastajat säilyttävät ammattitaitonsa ja muut hyväksymisen edellytykset. Vastaavasti kauppakamarien tilintarkastusvaliokunnat valvovat omalla toiminta-alueellaan hyväksymiään tilintarkastajia ja tilintarkastusyhteisöjä. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2013). JHTT-tilintarkastajien osalta JHTT-lautakunta vastaa valvonnasta (Laki julkishallinnon ja -talouden tilintarkastajista 467/1999). Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta ja JHTT-lautakunta ylläpitävät rekistereitä hyväksytyistä tilintarkastajista.

### Luvan menettäminen

Keskuskauppakamarin tilintarkastuslautakunta antaa KHT-tilintarkastajalle ja kauppakamarin tilintarkastusvaliokunta puolestaan HTM-tilintarkastajalle varoituksen, jos tämä on huolimattomuudesta tai varomattomuudesta menetellyt lain tai siihen liittyvien säännösten vastaisesti, rikkonut velvollisuuksiaan tilintarkastajana tai perusteettomasti menetellyt tavalla, joka alentaa tilintarkastajien ammatillista luotettavuutta tai arvoa (Tilintarkastuslaki 459/2007).



Valtion tilintarkastuslautakunta peruuttaa hyväksymisen, jos tilintarkastaja on (Tilintarkastuslaki 459/2007):

- Tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta menetellyt lain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti
- Annetusta varoituksesta huolimatta toistuvasti rikkonut velvollisuuksiaan tilintarkastajana
- Ei ole enää ammattitaitoinen tai ei täytä muita hyväksymisen edellytyksiä

JHTT-tilintarkastajien osalta JHTT-lautakunta voi antaa tilintarkastajille varoituksia tai peruuttaa hyväksymisen yllä mainituista syistä (Laki julkishallinnon ja –talouden tilintarkastajista 467/1999).

### Tilintarkastajajärjestelmän uudistaminen

Tilintarkastajien tutkintovaatimuksia aiotaan uudistaa niin, että kaikilla tilintarkastajilla olisi yhtenäinen perustutkinto, jonka jälkeen tilintarkastajat voisivat erikoistua suorittamalla yksityisen tai julkisen sektorin erikoistumistutkinnon. Järjestelmän uudistamiseen liittyy myös tilintarkastajien valvonnan ja muutoksenhaun uudistaminen. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2013b). Lausuntokierrokselle lähetetyn ehdotuksen mukaan kaikkien tilintarkastajien valvonta keskitettäisiin Tilintarkastusvalvontaan, joka toimisi osana Patentti- ja rekisterihallitusta. Tilintarkastusvalvonnassa toimisi virkamiesyksikkö sekä valtioneuvoston nimittämä Tilintarkastuslautakunta. Nykyiset valvontalautakunnat ja valtion tilintarkastuslautakunta ehdotetaan lopetettaviksi. Valvonta rahoitettaisiin perimällä valvontamaksu tilintarkastuksen kohteena olevilta yhteisöiltä ja säätiöiltä.

Hallituksen esitys asiasta on tarkoitus valmistua marraskuun puolessa välissä 2014 ja uudistukset astuisivat voimaan vuoden 2016 alusta.

## Taksiluvat

### Luvan antama oikeutus

Taksilupa oikeuttaa harjoittamaan tilaus- ja ostoliikennettä koko maassa Ahvenanmaata lukuun ottamatta (ELY-keskus 2013).

### Keskeiset lait ja asetukset

Lainsäädäntö:

- Taksiliikennelaki 2.3.2007/217
- Laki taksinkuljettajien ammattipätevyydestä 695/2009
- Valtioneuvoston asetus taksinkuljettajien ammattipätevyydestä 825/2009.

### Luvan myöntämisehdot

Taksilupa voidaan myöntää hakijalle, joka on:

- Oikeustoimikelpoinen
- Hyvämaineinen
- Kykenevä vastaamaan taloudellisista velvoitteistaan
- Ammattitaitoinen: Liikenteen turvallisuusvirasto on myöntänyt todistuksen taksiliikenteen yrittäjäkokeen suorittamisesta tai hakijalla on jo ennestään taksilupa ja käytännön kokemusta taksinkuljettajana toimimisesta.
- Lisäksi luvan ehtona on, että hakijan taksilupaa ei ole peruutettu taksiliikennelain 22 § 2 momentin nojalla viimeksi kuluneen vuoden aikana. (ELY-keskus 2013).

Ammattitaidon osoittamista on edellytetty 1.1.2010 lähtien. Taksinkuljettajan ajoluvan saamiseksi on henkilön suoritettava vähintään 30 tuntia kestävä taksinkuljettajan koulutus sekä yleinen koe, jonka järjestää Liikenteen turvallisuusvirasto Trafin palveluntuottaja. (Trafi 2014)

Pitääkseen ammattipätevyyden voimassa on kuljettajien suoritettava viiden vuoden välein jatkokoulutus. Jatkokoulutuksen laajuus on 7 tuntia, ja se voidaan suorittaa jaksoina. Jatkokoulutuksen tavoitteena on lisätä liikenteen ja kuljetuksien turvallisuutta sekä tukea kuljettajan ammattia lisäämällä kuljettajan ammatillisia valmiuksia, terveyttä ja jaksamista työssä. (Trafi 2014)

#### **Luvan myöntäjä ja voimassaolo**

Luvan myöntää ELY-keskus ja se on voimassa toistaiseksi edellyttäen, että ammattipätevyys on voimassa.

#### **Valvonta**

ELY-keskuksen on säännöllisesti ja vähintään kerran vuodessa tarkistettava, että taksiluvan haltija edelleen täyttää luvan myöntämisen edellytykset (Taksiliikennelaki 217/2007).

#### **Luvan menettäminen**

Lupa peruutetaan määräajaksi tai kokonaan, jos luvanhaltija ei enää täytä luvan myöntämisen edellytyksiä. ELY-keskus peruuttaa luvan myös, jos (Taksiliikennelaki 217/2007):

- Liikennettä harjoitettaessa on ilmennyt vakavia ja olennaisia rikkomuksia tai laiminlyöntejä, jotka liittyvät taksiluvan luovuttamiseen, palvelun saatavuuteen, velvollisuuteen harjoittaa liikennettä, 12 §:ssä säädettyyn ilmoitusvelvollisuuden laiminlyöntiin, hinnoitteluun tai hinnoista ilmoittamisen asianmukaisuuteen, salassapitovelvollisuuden rikkomiseen tai asiakaspalautteen käsittelyyn taikka näihin rinnastettavaan 17 §:ssä säädettyjen laatuvaatimusten noudattamatta jättämiseen.
- Liikennettä ei ole aloitettu viimeistään luvassa vahvistettuna ajankohtana tai jos liikenteen harjoittaminen on lopetettu taikka jos luvanhaltija luvan peruuttamista pyytää.

## KUVAILULEHTI

Julkaisija	Ympäristöministeriö Rakennetun ympäristön osasto	Julkaisu-aika	Helmikuu 2015
Tekijä(t)	Mikko Wennberg, Olli Oosi ja Nita Korhonen		
Julkaisun nimi	<b>Selvitys rakennusalan toimilupajärjestelmästä</b>		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Ympäristöministeriön raportteja 2   2015		
Tiivistelmä	<p>Tässä selvityksessä on analysoitu mahdollista rakennusalan toimilupajärjestelmää eri näkökulmista. Kirjallisiin aineistoihin perehtymällä ja keskeisiä sidosryhmiä kuulemalla sekä kansainvälisen katsauksen avulla on hahmoteltu toimilupajärjestelmän eri elementtejä ja pohdittu sen hyötyjä, haittoja, vaatimia resursseja sekä toimituutta rakennusalan harmaan talouden torjunnassa ja laadun parantamisessa.</p> <p>Toimilupajärjestelmää konstruointiin selvityksen puitteissa siinä määrin, kuin se muuttuvassa toimintaympäristössä on mahdollista. Se sisältäisi kolme elementtiä. (1) Pätevien toimijoiden ja osaamisen varmistaminen tarkoittaisi toimilupaa, jossa toimilupa urakointiin syntyy toimijan pätevyyden kautta nykyisen tehtävien säätelyn asemasta. (2) Referenssin osoittaminen on ollut tarkastelussa yksi mahdollinen lisäelementti. Tämä tarkoittaisi sitä, että toimiluvan osana yrityksen pitäisi pystyä (tai voisi halutessaan) osoittaa referenssi, joka todennettaisiin (eli hyväksytysti suoritettu rakennusprojekti). (3) Harmaan talouden vähentämisen näkökulmasta tavoitteena olisi erityisesti nostaa alalle tulemisen kynnystä ja tehostaa tilaajavastuulain noudattamista ja päästä samalla kiinni merkittävimpiin harmaan talouden ongelmiin. Selvityksessä esitetty tilaajavastuulain mukaisille velvoitteille rakentuvaan rekisteriin kuulumisen olisi kaikille yrityksille edellytys rakennusallalla toimimiselle.</p> <p>Selvityksessä analysoidun toimilupajärjestelmän kustannukset syntyvät kolmea kautta. Ensinnäkin yritysten hallinnolliset kustannukset muodostuvat toimiluvan edellytysten täyttämisestä. Mikäli toimilupajärjestelmä olisi pakollinen, tarkoittaisi se arviolta 32 miljoonan euron hallinnollisia kustannuksia talonrakentamisan yrityksille. Mikäli toimilupajärjestelmä toteutettaisiin pakollisena ja kaikki edellä kuvatut elementit sisältävänä, voisi se raskaimmillaan tarkoittaa lähes 90 henkilötyövuoden suuruista panostusta viranomaisilta. Kolmanneksi toimilupajärjestelmän luomisesta aiheutuisi kertaluontoisia kustannuksia.</p> <p>Toimilupajärjestelmän hyödyt ovat riippuvaisia siitä, miten toimilupajärjestelmä käytännössä toteutetaan. Selvityksen havaintojen perusteella keskeinen hyöty olisi pääasiassa rakennushankkeiden tilaajien riskienhallinta ja mahdollisuudet painottaa entistä paremmin rakentamisen (ja talonrakentamisen laatua). Tilaajat ovat suhtautuneet vielä varauksella näihin hyötyihin. Harmaan talouden näkökulmasta voidaan arvioida, että toimilupajärjestelmä vaikuttaisi osaltaan myös harmaan talouden vähentämiseen, mikäli tilaajat alkaisivat painottaa toimilupaa rakennusalan hankinnoissa. Toimilupaan liittyvät osaamisvaatimukset nostaisivat tällöin puolestaan alalle tulon kynnystä, mikä lähtökohtaisesti vaikeuttaisi harmaaseen talouteen kuuluvien yritysten toimintaa. Kansantalouden näkökulmasta toimilupajärjestelmän kokonaishyötyä ei käytännössä voida kvantifioida. Tätä varten tarvitaan tarkempaa tutkimusta rakentamisen huonon laadun aiheuttamista kustannuksista.</p> <p>Selvityksen perusteella suositellaan, että:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Toimilupajärjestelmää ei tulisi toteuttaa vielä, vaan asia tulee arvioida uudelleen sitten, kun muiden harmaan talouden sekä rakennusalan laadun edistämiseksi tehtyjen toimenpiteiden vaikutukset ovat nähtävissä.</li> <li>2. Mikäli toimilupajärjestelmää lähdetään tulevaisuudessa kehittämään, niin seuraavat lähtökohdat ovat oleellisia <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alalla arvioidaan, toisin kuin tällä hetkellä, että harmaan talouden näkökulmasta veroilmoitusmenettelyn tuomat toimenpiteet eivät pure.</li> <li>• Julkisen hallinnon tietojärjestelmät ovat kehittyneet siten, että laadun todentamiseksi tarvittavat tutkimukset ja koulutukset ovat luettavissa erilaisista kansallisista rekistereistä (esim. kansallisesta osaamisrekisteristä).</li> <li>• Rakentamisen valvonnan organisoinnista on päätetty ja rakennusvalvontaa ollaan kehittämässä.</li> </ul> </li> <li>3. Mikäli toimilupajärjestelmää lähdetään tulevaisuudessa kehittämään, niin se tulisi selvityksen perusteella tehdä vapaaehtoisena, alan itsesääntelyyn pohjautuvana, rekisteröitymisjärjestelmänä, jossa luvasta on yrityksille sekä rakennushankkeiden tilaajille niin suuri hyöty, että sen käyttöön ottaminen on kannattavaa.</li> </ol>		
Asiasanat	Rakentamisen harmaa talous, rakentamisen laatu, toimilupa, talousrikostorjuntaohjelma		
Rahoittaja/toimeksiantaja	Ympäristöministeriö		
	ISBN 978-952-11-4380-9 (PDF)	ISSN 1796-170X (verkkoj.)	
	Sivuja 50	Kieli suomi	Luottamuksellisuus julkinen
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavana vain internetistä: <a href="http://www.ym.fi/julkaisut">www.ym.fi/julkaisut</a>		
Julkaisun kustantaja	Ympäristöministeriö		
Painopaikka ja -aika	Helsinki 2015		

## PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Miljöministeriet Avdelningen för den byggda miljön	Datum Februari 2015
Författare	Mikko Wennberg, Olli Oosi och Nita Korhonen	
Publikationens titel	<b>Selvitys rakennusalan toimilupajärjestelmästä</b> (Utredning om ett koncessionssystem för byggbranschen)	
Publikationsserie och nummer	Miljöministeriets rapporter 2   2015	
Sammandrag	<p>I den här utredningen analyseras ett eventuellt koncessionssystem för byggbranschen ur olika perspektiv. Genom att studera skriftliga material, höra centrala intressegrupper och ta del av en internationell översikt har man skissat upp de element som bör ingå i ett koncessionssystem och dryftat systemets fördelar, nackdelar, resursbehov och funktion med tanke på bekämpningen av grå ekonomi och en förbättring av kvaliteten i byggbranschen.</p> <p>Inom ramen för utredningen konstruerades ett koncessionssystem, i den utsträckning det är möjligt i en föränderlig omvärld. Systemet kunde basera sig på tre element. (1) Behöriga aktörer och fastställande av kompetens innebär att koncession på entreprenader uppkommer i och med att aktörer konstateras vara behöriga i stället för genom nuvarande reglering av uppgifterna. (2) Angivande av referens har i granskningen betraktats som ett möjligt tilläggs-element. Detta skulle innebära att företaget bör kunna (eller vilja) ange en verifierbar referens som en del av koncessionen (dvs. ett byggprojekt som utförts med godkänt resultat). (3) Med tanke på en minskning av den grå ekonomin är målet i synnerhet att höja tröskeln för att få verka i branschen, effektivisera efterlevnaden av lagen om beställansvar och samtidigt kunna ingripa i de mest betydande problemen när det gäller grå ekonomi. För att få verka i byggbranschen borde alla företag höra till ett register som det läggs fram förslag om i utredningen och som bygger på de skyldigheter som anges i lagen om beställansvar.</p> <p>Det koncessionssystem som analyseras i utredningen genererar kostnader på tre olika håll. För det första medför systemet administrativa kostnader för företagen i och med att villkoren för koncession ska uppfyllas. Om koncessionssystemet är obligatoriskt, innebär det administrativa kostnader på uppskattningsvis 32 miljoner euro för de företag som är verksamma i husbyggnadsbranschen. För det andra kan det för myndigheterna i värsta fall innebära en satsning på uppemot 90 årsverken, ifall koncessionssystemet är obligatoriskt och innehåller alla ovan beskrivna element. För det tredje medför upprättandet av ett koncessionssystem kostnader av engångsnatur.</p> <p>Fördelarna med ett koncessionssystem är beroende av hur systemet genomförs i praktiken. Utifrån de iakttagelser som gjorts i samband med utredningen är centrala fördelar bl.a. bättre riskhantering hos dem som beställer byggprojekt och möjligheter att i högre grad kunna betona kvaliteten inom (hus)byggande. Beställarna har än så länge förhållit sig reserverat till dessa fördelar. Ett koncessionssystem kan bedömas ha en minskande effekt på den grå ekonomin, ifall beställarna börjar betona vikten av koncession på upphandling i byggbranschen. De kompetenskrav som är förknippade med koncessioner höjer för sin del tröskeln för att få verka i branschen, vilket i princip gör det svårare för de företag som rör sig i en grå sektor att bedriva verksamhet. Ur samhällsekonomisk synvinkel är de totala fördelarna med ett koncessionssystem i praktiken inte kvantifierbara. För detta behövs närmare undersökningar av de kostnader som dålig byggkvalitet ger upphov till.</p> <p>På basis av utredningen rekommenderas följande:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Koncessionssystemet bör inte genomföras ännu, utan ärendet bör utvärderas på nytt när det finns synliga verkningar av andra åtgärder som vidtagits för att bekämpa grå ekonomi och höja kvaliteten i byggbranschen.</li> <li>2. Om man går in för att utarbeta ett koncessionssystem i framtiden, är följande aspekter viktiga: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inom branschen bedömer man, i motsats till i dag, att de åtgärder som skattedeklarationsförfarandet medför inte biter på den grå ekonomin.</li> <li>• Den offentliga förvaltningens datasystem har utvecklats så att de examina och utbildningar som behövs för att fastställa kvaliteten finns listade i olika nationella register (t.ex. i ett nationellt kompetensregister).</li> <li>• Beslut om hur byggnadstillsynen ska organiseras har fattats och tillsynen håller på att utvecklas.</li> </ul> </li> <li>3. Om man i framtiden går in för att utarbeta ett koncessionssystem, bör det enligt utredningen vara ett frivilligt registreringssystem som baserar sig på självreglering i branschen och där koncession ger företagen och dem som beställer byggprojekt så stor fördel att det är lönsamt att ta i bruk systemet.</li> </ol>	
Nyckelord	Grå ekonomi i byggbranschen, kvalitet i byggandet, koncession, programmet för bekämpning av ekonomisk brottslighet	
Finansiär/ uppdragsgivare	Miljöministeriet	
	ISBN 978-952-11-4380-9 (PDF)	ISSN 1796-170X ((online))
	Sidantal 50	Språk Finska
	Offentlighet Offentlig	
Beställningar/ distribution	Publikationen finns tillgänglig endast på internet: <a href="http://www.ym.fi/julkaisut">www.ym.fi/julkaisut</a>	
Förläggare	Miljöministeriet	
Tryckeri/tryckningsort och -år	Helsingfors 2015	



Viime vuosina rakennusalan harmaan talouden torjumisen kehittämiseksi on tehty useita toimenpiteitä ja myös rakentamisen laadun parantamiseen on panostettu niin alan toimijoiden kuin viranomaisten erilaisilla toimilla. Tässä selvityksessä on analysoitu mahdollista rakennusalan toimilupajärjestelmää harmaan talouden vähentämisen ja laadun parantamisen keinona.

Selvityksessä on tarkasteltu, millainen toimilupajärjestelmä voisi olla ja millaisia hyötyjä sekä haittoja siitä olisi. Lisäksi on pohdittu sen vaatimia resursseja sekä toimivuutta rakennusalan harmaan talouden torjunnassa ja laadun parantamisessa.



Ympäristöministeriö  
Miljöministeriet  
Ministry of the Environment

ISBN 978-952-11-4380-9 (PDF)  
ISSN 1796-170X (verkkokj.)